

**A.G.- 48/2025**

**S.G.C.- 11/2025**

**S.J.: 20.2025**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, en relación con el **«Proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el reglamento del sistema de archivos de la Comunidad de Madrid y de desarrollo de la Ley 6/2023, de 30 de marzo, de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid»**.

A la vista de los antecedentes remitidos, en cumplimiento del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**ÚNICO.** - A la citada petición de informe, se acompaña la siguiente documentación:

- Texto del proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid y de desarrollo de la Ley 6/2023, de 30 de marzo, de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid, de 17 de enero de 2025 (versión 2.3), y versiones anteriores fechadas el 7 de noviembre de 2024 (versión 2.2), el 25 de septiembre de 2024, (versión 2.1) y el 29 de abril de 2024 (versión 1).

- Memoria extendida del análisis de impacto normativo, de 17 de enero de 2025 (versión 2.3), firmada por el Director General de Patrimonio Cultural y Oficina del Español, y sus antecedentes de 7 de noviembre de 2024 (versión 2.2), 25 de septiembre de 2024 (versión 2.1) y 29 de abril de 2024 (versión 1).
- Pantallazo con informe de resultados del Portal de Participación de la Comunidad de Madrid (sin fecha), publicado desde el 5 de abril hasta el 4 de junio de 2024.
- Informe 40/2024 de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 13 de mayo de 2024.
- Informe de la Dirección General de Economía (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 14 de mayo de 2024, de impacto económico y regulatorio sobre el proyecto de decreto.
- Informe de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), por razón de género, de 6 de mayo de 2024.
- Informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de 6 de mayo de 2024.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de impacto presupuestario, de 24 de junio de 2024.
- Informe de la Dirección General de la Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de fecha 20 de mayo de 2024.

- Certificado de la Secretaria del Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid de 16 de mayo de 2014, en el que se hace constar que en el Acta 8/2024 del Libro de actas del Consejo de Archivos de 2024 consta la aprobación del acuerdo adoptado en sesión de 13 de mayo de 2024, referente al informe preceptivo relativo al proyecto de decreto.
- Informe del Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid, de 13 de mayo de 2024.
- Informe de la Dirección General de Reequilibrio Territorial (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), sobre el equilibrio territorial, de fecha 13 de mayo de 2024.
- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 26 de junio de 2024.
- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 16 de septiembre de 2024.
- Informes de la Dirección General de Función Pública (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 23 de mayo y 2 de julio de 2024.
- Informe facultativo de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 9 de mayo de 2024.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 23 de enero de 2025.

- Informe facultativo de la Dirección General de Medios de Comunicación (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 8 de mayo de 2024.
- Informe facultativo de la Dirección General de Estrategia Digital (Consejería de Digitalización) de la Comunidad de Madrid, de 3 de mayo de 2024.
- Informe facultativo de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid (Consejería de Digitalización), de 20 de mayo de 2024.
- Informe facultativo de la Universidad Carlos III de Madrid, de fecha 10 de mayo de 2024.
- Informe facultativo de la Universidad Complutense de Madrid (Dirección de Archivo), de fecha 10 de mayo de 2024.
- Informe facultativo de la Universidad de Alcalá, suscrito por el Secretario General el 3 de junio de 2024.
- Informe facultativo de la Universidad Politécnica de Madrid, suscrito por el Jefe de Servicio de Archivo, Títulos y Administración electrónica con fecha 9 de mayo de 2024.
- Escrito firmado por la Secretaria General de la Universidad Rey Juan Carlos, de 9 de mayo de 2024, en el que se hace constar que no se considera necesario formular observaciones al proyecto.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 14 de mayo de 2024, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 10 de mayo de 2024, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 10 de mayo de 2024, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 14 de mayo de 2024, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 13 de mayo de 2024, en el que se aportan observaciones al proyecto.
- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 10 de mayo de 2024, en el que se aportan observaciones al proyecto.
- Informe de la Dirección General de Reequilibrio Territorial (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 9 de mayo de 2024, en el que se aportan observaciones al proyecto.
- Informe de la Delegación de Protección de Datos de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 10 de mayo de 2024, en el que se aportan observaciones al proyecto.
- Informe de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación (Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras), de 16 de mayo de 2024, en el que se aportan observaciones al proyecto.

- Informe de la Dirección General de Urbanismo (Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior), de 10 de mayo de 2024, en el se aportan observaciones al proyecto.
- Informe de la Secretaría General Técnica del Canal de Isabel II, de 8 de mayo de 2024, en el que se aportan observaciones al proyecto.
- Pantallazo del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, de 1 de octubre de 2024, a efectos del trámite de audiencia.
- Escrito de conformidad a la tramitación del proyecto normativo de la Dirección General de Estrategia Digital (Consejería de Digitalización), de 11 de noviembre de 2024.
- Oficio de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 28 de noviembre de 2024.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **PRIMERA. - OBJETO y FINALIDAD.**

El proyecto de decreto sometido a consulta tiene por objeto, según indica su artículo 1, *“regular el Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid y desarrollar las diferentes disposiciones previstas en la Ley 6/2023, de 30 de marzo, de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid”*.

Los principales objetivos del proyecto de decreto quedan reflejados en la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) que se aporta en el expediente, del siguiente modo:

*1º. El desarrollo de las remisiones reglamentarias a que se hace referencia en el articulado de la Ley 6/2023, de 30 de marzo.*

*2º. La regulación de la naturaleza, adscripción, estructura, funciones, composición y funcionamiento de los principales órganos colegiados del Sistema de Archivos: el Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid, la Comisión de Acceso y Valoración de Documentos de la Comunidad de Madrid y la Junta de Expurgo de Documentos Judiciales de la Comunidad de Madrid.*

*3º. La organización y estructura de los Subsistemas de Archivos del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid y de la Administración de Justicia de la Comunidad de Madrid, definiendo la tipología y funcionamiento de los diferentes tipos de archivos que los integran de acuerdo con lo establecido en los artículos 30.1 y 32 de la Ley 6/2023, de 30 de marzo.*

*4º. La regulación de algunos aspectos que afectan a los Subsistemas de Archivos de las Entidades Locales de la Comunidad de Madrid en relación con las obligaciones establecidas en la Ley 6/2023, de 30 de marzo.*

*5º. El funcionamiento de la Red de Archivos de Uso Público de la Comunidad de Madrid, estableciendo la normativa básica de funcionamiento de los archivos adheridos a la misma, el procedimiento para su adhesión y las obligaciones de las personas titulares de dichos archivos.*

*6º. La regulación de la gestión de documentos y expedientes electrónicos, con una especial referencia al Repositorio de Documentos y Expedientes Electrónicos de la Comunidad de Madrid y al Inventario de los Sistemas de Gestión y Tramitación de Documentos y Expedientes de la Comunidad de Madrid.*

*7º. La regulación de los procedimientos archivísticos comunes en los archivos públicos del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid: gestión del acceso y la consulta; préstamo administrativo; y restauración, salvaguarda y reproducción de los documentos.*

*8º. La regulación de los procedimientos archivísticos en los Subsistemas de Archivos del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid y de la Administración de*

*Justicia de la Comunidad de Madrid: captura y registro; ingresos y salidas; descripción y clasificación documental e instrumentos resultantes; organización e instalación; conservación; préstamo administrativo; y difusión, divulgación y formación en los archivos.*

*9º. La regulación de la Inspección de Archivos, incidiendo en su procedimiento, la planificación de la actividad inspectora y auditora y la organización de dicha actividad.*

*10º. La definición de las actuaciones y los instrumentos en materia de protección y promoción del Patrimonio Documental Madrileño, con especial incidencia tanto en los instrumentos de información sobre los archivos como en la identificación, valoración, selección y eliminación de los documentos de titularidad pública y privada.*

*11º. El establecimiento del procedimiento básico para la elaboración de la Estadística de Archivos de la Comunidad de Madrid y del Directorio de Archivos de la Comunidad de Madrid.*

*12º. La regulación del Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental Madrileño, tanto en lo que respecta a su organización, estructura y funcionamiento en virtud de su cualidad de instrumento registral electrónico como al procedimiento para la inclusión de bienes documentales en el mismo.*

*13º. Diferentes cuestiones relativas a los medios económicos y materiales y del personal de los archivos integrantes del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid.*

*14º. El establecimiento de los Planes Estratégicos de Archivos y Gestión Documental de la Comunidad de Madrid.*

*15º. El establecimiento del procedimiento para la gestión de licencias y/o autorizaciones en materia de cesión de uso de imágenes de documentos y documentos audiovisuales en soporte digital y de utilización y aprovechamiento de los espacios de los archivos dependientes de la Dirección General competente en materia de Archivos, Gestión de Documentos y Patrimonio Documental, o gestionados por ésta.*

*16º. El establecimiento de la regulación de la forma, el aspecto y las características de la acreditación oficial del personal de la Inspección de Archivos de la Comunidad de Madrid.*

*17º. El establecimiento de los modelos de acta y de documento de levantamiento de acta de la Inspección de Archivos de la Comunidad de Madrid.”.*

El proyecto de decreto se compone de una parte expositiva, una parte dispositiva, compuesta por un artículo único, y una parte final integrada por dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales, incluyéndose a continuación el Reglamento del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid y de desarrollo de la Ley 6/2023, de 30 de marzo, de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid (en adelante, el Reglamento).

Por su parte, el proyecto de reglamento consta de 229 artículos estructurados en un título preliminar y siete títulos, además de dos disposiciones adicionales y tres anexos, con el contenido que se examinará a lo largo de la consideración jurídica quinta.

Se trata, en definitiva, de una disposición general con una extensión y contenido amplísimo, que realiza un destacable esfuerzo compilador de la normativa en materia archivística y de patrimonio documental de la Comunidad de Madrid.

## **SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL.**

El objeto fundamental del proyecto de decreto, como ha quedado indicado *ut supra*, es regular el Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid y desarrollar las diferentes disposiciones previstas en la Ley de 30 de marzo, de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 6/2023).

En relación con esta regulación y el régimen aplicable a los archivos y documentos en la Comunidad de Madrid, es relevante mencionar lo expuesto en el Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 19 de marzo de 2018 acerca del Anteproyecto de Ley de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid, que se pronunció en los siguientes términos:

*“A fin de delimitar el marco competencial, conviene anticipar el carácter transversal de la norma proyectada, en consonancia con la compleja naturaleza de los archivos. En efecto, los archivos constituyen una pieza clave en la promoción y difusión de la cultura, pero al mismo tiempo son un instrumento esencial para la gestión administrativa y para hacer efectivo el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública.*

*En la Constitución Española (en adelante, CE), existen mandatos genéricos que inciden sobre la materia proyectada, tales como los contenidos en los artículos 44 y 46 que declaran la obligación de los poderes públicos de promover y tutelar el acceso a la cultura y el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España.*

*Más específicamente, el artículo 105, letra b), de la CE determina que la ley regulará “el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”.*

*En cuanto al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, debe atenderse a lo establecido en el artículo 149, apartado 1, en su regla 28ª, de la CE, que reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de “defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas”.*

*Asimismo, el apartado 2, del mismo precepto dispone que “sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas”.*

*Sobre este particular, la Sentencia del Tribunal Constitucional (en lo sucesivo, STC) núm. 66/2013, de 14 marzo recapitula la doctrina constitucional en materia de archivos en los siguientes términos:*

*“La doctrina de este Tribunal ha perfilado, a partir del régimen constitucional, un canon claro para abordar controversias competenciales de este tipo. La STC 103/1988, de 8 de junio, a propósito de la impugnación de la Ley del Parlamento de Andalucía 3/1984, de 9 de enero, valoró como intervenciones legislativas diferentes la calificación de documentos y la ordenación de archivos. Conforme a este criterio, han de distinguirse dos competencias: la de definir e integrar los elementos que componen el patrimonio documental y la competencia sobre los archivos que contienen dichos documentos. Por lo que se refiere a la primera, las competencias autonómicas sobre patrimonio histórico incluyen la capacidad para definir los elementos integrantes del mismo, aun en el caso de que los documentos de interés se integren en archivos de titularidad estatal, siendo la Comunidad Autónoma la que puede establecer la definición y los elementos integrantes de su patrimonio documental con independencia de la titularidad de los documentos y del archivo en que se hallen ubicados (FJ 3). Si la legislación autonómica contuviera referencias a los archivos de titularidad estatal, en el sentido de llevar a cabo regulaciones reservadas a la competencia legislativa del Estado, se rebasarían los límites competenciales que derivan del art. 149.1.28 CE y, eventualmente, del Estatuto de Autonomía; si, por el contrario, las disposiciones de la Ley se refieren únicamente a los archivos de competencia de la Comunidad Autónoma, no se habría traspasado, evidentemente, tal límite competencial (FJ 4).*

*Posteriormente, la STC 17/1991, de 31 de enero, con motivo de que la Generalitat de Cataluña rechazara la competencia del Estado para dictar un reglamento de organización, funcionamiento y personal de los archivos, bibliotecas y museos de titularidad estatal, declaró que la transferencia de la gestión sobre estos archivos no conlleva la atribución de la potestad reglamentaria, pues lo que en su párrafo final establece el art. 149.1.28 CE es la posibilidad de transferir la gestión de los establecimientos citados a las Comunidades Autónomas, y que, una vez hecho, a la Comunidad Autónoma corresponde “la ejecución de la legislación del Estado”; lo que sujeta su gestión a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado (FJ 19).*

*Singular importancia ofrece los pronunciamientos de la STC 31/2010, de 28 de junio, en relación con la constitucionalidad del art. 127.2 (FJ 73) y de la disposición adicional decimotercera del actual Estatuto de Autonomía de Cataluña (FJ 74). Concluyen que no contradice el art. 149.1.28 CE, en relación con el art. 149.2 CE, que los fondos ubicados en archivos de titularidad estatal se integren en sistemas archivísticos de las Comunidades Autónomas, si esto implica una calificación que sólo añade una sobreprotección a dichos fondos, pero sin incidir en la regulación, disposición o gestión de los fondos documentales ni de los archivos en que se ubican. Esta apreciación fue reiterada en las Sentencias que resolvieron los recursos de inconstitucionalidad promovidos contra la misma disposición adicional decimotercera por el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón (STC 46/2010, de 8 de septiembre), el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears (STC 47/2010, de 8 de septiembre) y la Generalitat de la Comunidad Valenciana (STC 48/2010, de 9 de septiembre)” (el subrayado es nuestro).*

*Por su parte, el artículo 26, apartados 1.18 y 1.19 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, Estatuto de Autonomía), reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de “archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas, conservatorios de música y danza, centros dramáticos y de bellas artes, y demás centros de depósito cultural o colecciones de análoga naturaleza, de interés para la Comunidad de Madrid, que no sean de titularidad estatal” y en materia de “patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad, sin perjuicio de la competencia del Estado para la defensa de los mismos contra la exportación y la expoliación”, respectivamente.*

*Asimismo, el artículo 28, apartado 1.6 del Estatuto de Autonomía confiere a la Comunidad de Madrid competencia para ejecutar la legislación del Estado en materia de “museos, archivos, bibliotecas y otras colecciones de naturaleza análoga de titularidad estatal cuya gestión directa no se reserve el Estado. Los términos de la gestión serán fijados mediante convenio”.*

*Mediante Real Decreto 680/1985, de 19 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de cultura, se transfirieron las competencias relativas al patrimonio histórico y a los archivos.*

*De los preceptos transcritos, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencia para el desarrollo legislativo de los archivos que no sean de titularidad estatal, así como en materia de patrimonio documental, sin perjuicio de la competencia del Estado para su defensa frente a la exportación y expoliación.*

*Por otra parte, el examen del marco competencial debe realizarse, como se anticipó ut supra, con base en la consideración de los archivos como elemento de gestión que facilita, además, el acceso a la información por parte de los ciudadanos.*

*Desde esta perspectiva, el Anteproyecto se ampara en otros títulos competenciales como son la competencia autonómica exclusiva en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (art. 26, apartado 1.3 del Estatuto de Autonomía) y la competencia para el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución, en el marco de la legislación estatal del régimen local (art. 27, apartado 1, del Estatuto de Autonomía) y del régimen jurídico de la Administración pública de la Comunidad de Madrid (art. 27, apartado 2, del Estatuto de Autonomía).*

*Por último, también el Anteproyecto se fundamenta en la potestad de autoorganización de la Comunidad de Madrid que deriva del derecho a la autonomía consagrado en el artículo 2 CE, como potestad de las Comunidades Autónomas de crear y configurar sus instituciones, con respeto al marco constitucional (arts. 147.2 d), 148.1.1ª y 148.1.18ª CE).*

*El artículo 26.1.1 del Estatuto de Autonomía, reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de "organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno" (...).*

*Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, se estima que la Comunidad de Madrid tiene competencia para aprobar la norma proyectada.”*

En este marco de competencias, la Comunidad de Madrid aprobó la citada Ley 6/2023.

El proyecto de decreto se configura como una norma autonómica de desarrollo reglamentario de las previsiones contenidas en la Ley 6/2023; así, el propio texto legal, en la disposición final segunda, establece un plazo de un año, a partir de la publicación de esta ley en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid», para la aprobación, publicación y entrada en vigor del Reglamento del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid.

En atención a todo lo expuesto puede afirmarse que el proyecto de decreto sometido a dictamen, en términos generales y sin perjuicio de las observaciones que se realizarán en relación con determinados preceptos en la consideración jurídica quinta, tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarla.

### **TERCERA. - NATURALEZA JURÍDICA Y COBERTURA NORMATIVA.**

El proyecto de decreto se caracteriza por su vocación de permanencia, por innovar el ordenamiento jurídico y por dirigirse a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general, dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra jurisprudencia (por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

Tradicionalmente, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad.

El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 30 de marzo de 1992, ha abogado por un planteamiento amplio del concepto de reglamento ejecutivo, permitiendo que se incluyan dentro del mismo todas las acciones normativas cuyo objetivo sea el de ejecutar la ley de uno u otro modo: complementando, desarrollando, detallando, aplicando o ejecutando.

En particular, nuestro Alto Tribunal, en la sentencia citada, ha sentado la siguiente doctrina: *“El reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la Ley, puede explicitar reglas que en la Ley estén enunciadas y puede aclarar conceptos de la Ley que sean imprecisos; el reglamento puede ir más allá que ser puro ejecutor de la Ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico”*. La misma doctrina se recoge en las STS de 27 de mayo de 2002, 24 de julio de 2003 y 4 de junio de 2020.

El Consejo de Estado afirmaba, ya en su Dictamen de 16 de abril de 1943, que la labor del reglamento ejecutivo es la de *“desenvolver la ley preexistente”*. Por consiguiente, tanto el desarrollo como el complemento y la pormenorización de la ley son o pueden ser fines del reglamento de ejecución.

Hechas estas precisiones conceptuales, puede concluirse que la norma proyectada tiene la naturaleza jurídica propia de los reglamentos ejecutivos pues, como hemos tenido ocasión de apuntar en la consideración jurídica previa, tiene por objeto el desarrollo de las previsiones contenidas en la Ley 6/2023.

Sentado cuanto antecede, corresponde examinar, en este momento, si la norma pretendida respeta los límites que le son consustanciales. A estos efectos, deben diferenciarse los

límites formales de los materiales y, dentro de los primeros, habrá que atender a la competencia y al procedimiento.

Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el Consejo de Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria, acreditada ya la competencia autonómica por razón de la materia.

En este sentido, ninguna duda se suscita sobre la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

A mayor abundamiento, la disposición final primera de la Ley 6/2023 autoriza al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid *“para que, a propuesta de la persona titular de la Consejería a la que esté atribuida la competencia en materia de archivos, gestión de documentos y patrimonio documental, apruebe el Reglamento del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid, norma reglamentaria fundamental de desarrollo y ejecución de esta ley”*; y mientras que, en la disposición final segunda, se autoriza al Consejo de Gobierno *“para que, a propuesta de las personas titulares de las Consejerías a las que estén atribuidas las competencias en materia de archivos, gestión de documentos y patrimonio documental y en materia de Justicia, dicte las disposiciones reglamentarias necesarias y accesorias al Reglamento del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid para el desarrollo y ejecución de esta ley”*.

Asimismo, nada cabe oponer en cuanto al rango de la norma –decreto–, que es el pertinente, a tenor del artículo 50.2 de la precitada Ley 1/1983.

Como último apunte, en tanto que el ejercicio de la potestad reglamentaria, en este caso, no se estaría ejerciendo estrictamente en el plazo estipulado, conviene recordar lo que a propósito de estos supuestos viene señalando la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. Así, por todos, en su Dictamen 159/2023, de 30 de marzo:

*“No obstante, se ha de observar que la potestad reglamentaria se está ejerciendo fuera del plazo legalmente establecido que la Ley 7/2021 fijaba en “antes de 2023”, ahora bien, ello no implica que el desarrollo tardío afecte a la validez de la disposición que pretende aprobarse.*

*En este sentido, como ha recordado esta Comisión Jurídica Asesora, en sus dictámenes 487/18, de 15 de noviembre; 274/19, de 27 de junio, y en el más reciente 122/23, de 9 de marzo, es doctrina consolidada del Consejo de Estado (por ejemplo, en el dictamen de 28 de junio de 2001) que el plazo “no trata de salvaguardar una situación jurídica sometida a limitación temporal condicionante de su vigencia, sino simplemente de provocar la urgente regulación de la misma”. No habiendo sido posible dar cumplimiento al mandato legal dentro de tal término, “es indudable que sigue viva la facultad de hacerlo fuera de él, en uso de la potestad que confiere al Gobierno el artículo 97 de la Constitución”. Señala el Consejo de Estado que, “a diferencia de lo que ocurre con las cláusulas de habilitación al Gobierno para promulgar disposiciones con fuerza de ley, contenidas en las Leyes de Bases, las cláusulas o disposiciones que las leyes contienen para facultar al Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria en un plazo determinado no constituyen verdaderas cláusulas de caducidad, y el ejercicio extemporáneo de dicha potestad no puede determinar, ni determina, la invalidez de la norma reglamentaria que constituye su objeto. En todo caso, la potestad reglamentaria es una potestad general que el ordenamiento constitucional reconoce al Gobierno para el desarrollo de las leyes, por lo que podría ser ejercida aun sin necesidad de que estableciera una habilitación expresa. De ahí que el ejercicio fuera del plazo previsto carezca de trascendencia a la hora de apreciar la validez de la norma reglamentaria en cuestión” y añade que “el ejercicio extemporáneo respecto del plazo fijado por el legislador afecta al cumplimiento del referido objetivo de política normativa, pero no a la validez de la regulación que se introduzca” (el resaltado es propio).*

En el mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 abril de 2018 (recurso 4267/2016) que, al analizar un supuesto de inactividad reglamentaria con incumplimiento de la obligación de desarrollo normativo expresamente establecida en una disposición legal, señala que *“el plazo es así imperativo,*

*aunque no puede considerarse esencial a los efectos de provocar un vicio invalidante de un reglamento tardío”.*

#### **CUARTA. - PROCEDIMIENTO.**

Atendida la naturaleza jurídica del proyecto, ha de examinarse, ahora, si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021) que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto *“establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”.*

En concreto, y a tenor de su artículo 1.2 del citado Decreto, el mismo resulta aplicable a los procedimientos de elaboración y tramitación de los *“proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno”* como en el caso que nos ocupa.

Debemos tener en consideración, de igual modo, el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019).

El artículo 5, apartados 4 y 5, del Decreto 52/2021, así como el artículo 60 de la Ley 10/2019, contemplan la realización de un trámite de consulta pública en la elaboración de los anteproyectos de leyes y proyectos de disposiciones reglamentarias, con las excepciones que en los mismos se prevén.

En este procedimiento se ha efectuado tal consulta, constando así en la documentación aportada y justificándose en la MAIN en los siguientes términos:

*“De conformidad con lo previsto en el artículo 60.1 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid y en el artículo 5.1 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, se realizó este trámite entre el 8 y el 26 de abril de 2024, no habiéndose recibido ninguna aportación por parte de ninguna persona física o jurídica”.*

Como consecuencia del trámite de consulta pública, y así se acredita en el expediente, no se han realizado aportaciones en el Portal de Transparencia.

Al figurar la MAIN extendida, se considera cumplimentado lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 52/2021. Según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (por todos, Dictamen 8/2021, de 12 de enero), la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*.

Se observa, en este punto, que se han elaborado hasta cuatro memorias, incorporando, a las sucesivas versiones, los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera, podemos afirmar que la MAIN cumple con la configuración que de la misma hace su normativa reguladora *“como un proceso continuo,*

*que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación en especial, la descripción de la tramitación y consultas (...) hasta culminar con una versión definitiva”.* En este sentido, se pronuncian los más recientes dictámenes de la meritada Comisión Jurídica Asesora 223/2024, de 25 de abril y 385/2024, de 27 de junio, entre otros.

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, que ostenta competencias en la materia, según lo dispuesto en el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 38/2023), y el Decreto 264/2023, de 5 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte (en adelante Decreto 264/2023).

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021, el texto se ha sometido a los correspondientes trámites de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados.

Según consta en la propia MAIN, y se desprende del expediente aportado, el los trámites de audiencia e información públicas se realizaron, una vez recabados todos los informes y antes de solicitar el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de conformidad con lo establecido en los artículos 8.5 y 9 del Decreto 52/2021 y el artículo 60 de la Ley 10/2019.

Mediante la Resolución de 26 de septiembre de 2024, del Director General de Patrimonio Cultural y Oficina del Español, se solicitó a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte la apertura del plazo de audiencia e información públicas del proyecto de decreto a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid. De esta manera, han estado a disposición de todas las personas interesadas del 2 al 22 de

octubre de 2024 (ambos inclusive). Tras el citado período de exposición pública del proyecto normativo, se ha recibido una sola alegación, formulada por la Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

Consta el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Asimismo, mediante Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, en su artículo 9.1.b), se atribuye a la Dirección General de Igualdad *“La emisión de los informes sobre el impacto de género en los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que deban someterse a la aprobación de Consejo de Gobierno”*.

Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas- y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil-. Por otro lado, la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, indica, en su artículo 47, que corresponde a la Comunidad de Madrid acompañar a las Memorias de Análisis de Impacto Normativo de los anteproyectos de ley y a los proyectos de disposiciones generales de la Comunidad de Madrid el impacto de la normativa en la infancia, la adolescencia y en la familia.

Se ha emitido el informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, conforme a lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

Además, el Decreto 52/2021 exige, en su artículo 4.3, que el proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los antecedentes del presente dictamen, que han formulado observaciones al proyecto la Secretaria General Técnica de la Consejería de Digitalización; la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local a través de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, de la Dirección General de Reequilibrio Territorial y de la Delegación de Protección de Datos de la Secretaría General Técnica; la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras; la Dirección General de Urbanismo de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior; y la Secretaria General Técnica del Canal de Isabel II.

Por otro lado, consta, el informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4. g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid.

Se incorpora además el informe de la Dirección General de Reequilibrio Territorial (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de conformidad con el artículo 16 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso

de la Actividad Económica y la Modernización para la Administración de la Comunidad de Madrid.

En virtud del artículo 23.3 b) de la Ley 6/2023, el proyecto también ha sido informado por el Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid; se ha emitido informe por la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo); informe de la Dirección General de Función Pública (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo); se incluye, además, el informe de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local; el informe de la Dirección General de Medios de Comunicación (Consejería de Digitalización); el informe de la Dirección General de Estrategia Digital (Consejería de Digitalización); el informe de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid (Consejería de Digitalización); el informe de la Universidad Carlos III de Madrid; el informe de la Universidad Complutense de Madrid; el informe de la Universidad de Alcalá; el informe de la Universidad Politécnica de Madrid; y, en último término, se incorpora el oficio de no observaciones de la Universidad Rey Juan Carlos.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, emitido en cumplimiento del artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que el artículo 3 del Decreto 52/2021 establece que:

*“1. Durante el primer año de cada legislatura, se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho periodo. El plan contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno (...)*

*3. En el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación "ex post" por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo”.*

Debe señalarse que este proyecto de decreto se encuentra incluido en el Plan Normativo de la Comunidad de Madrid para la XIII Legislatura (2023–2027), aprobado por Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno.

Dada la naturaleza y contenido de la norma proyectada, se señala en la MAIN que, no se estima necesario llevar a cabo la evaluación *ex post* del proyecto de decreto, de conformidad con lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del artículo 3, 7.4 e) y 13 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Hemos de recordar, en esta sede, que prever la fórmula de evaluación de los resultados de una determinada propuesta normativa resulta ser lo más conforme con el principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas a que alude el artículo 3.1.g) de la Ley 40/2015, que se puede considerar integrado, a su vez, dentro del más amplio de buen gobierno emergente en el Derecho administrativo español contemporáneo.

En dicho sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su Dictamen 734/2024, de 21 de noviembre, ha advertido cuanto sigue:

*“En cuanto a la evaluación ex post, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 la regula para el supuesto de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, pues para las previstas, como es el caso, debería ser el propio plan el que estableciera cuales son las disposiciones que deber ser objeto de esa evaluación ex post. No obstante, el citado Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se*

*aprueba el Plan Anual Normativo para la XIII Legislatura, no contiene ninguna previsión sobre evaluación normativa de las 158 disposiciones que enumera, entre otras, la que es objeto del presente dictamen (...) En todo caso, esta Comisión Jurídica Asesora ha puesto de relieve de forma reiterada y sistemática, la importancia de la evaluación ex post, en dictámenes como el 677/22, de 25 de octubre, el 16/24, de 18 de enero, el 102/24, de 29 de febrero, o más recientemente, el 722/24, de 14 de noviembre, “ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante en el futuro” (el resaltado es propio).*

Se conmina, por ello, a incorporar una justificación más acabada en la MAIN acerca de los motivos por los que no se estima necesaria la referida evaluación *ex post*.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente informe, la tramitación del proyecto se ha acomodado a lo exigido por el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de lo precedentemente expuesto.

#### **QUINTA. - ANÁLISIS DEL ARTICULADO.**

Se estudiará, a continuación, el articulado del proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “directrices”), que “*sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa*”, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero.

De forma más específica, en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, alude a su aplicabilidad en la Comunidad de Madrid “*por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno*”.

De acuerdo con la directriz 6, el **título** de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica como proyecto de decreto.

Por otro lado, y en cuanto al nombre de la disposición, responde, en términos genéricos, a lo previsto en la directriz 7, en tanto refleja, con exactitud y precisión, la materia regulada, permitiendo hacerse una idea de su contenido. Se sugiere, no obstante, valorar la pertinencia de simplificar el título, eliminando el inciso “*y de desarrollo de la Ley 6/2023, de 30 de marzo, de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid*” y denominar el proyecto normativo, simplemente, como «Proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid».

Y Por lo demás, el título cumple, de igual modo, con la directriz 91, que prescribe que “*El título del proyecto de real decreto aprobatorio indicará que se trata de un proyecto de esta naturaleza, de acuerdo con el siguiente modelo: «Real Decreto por el que se aprueba/aprueban...»*”.

Se inserta, asimismo, un índice, conforme a la directriz 10, a cuyo tenor “*En las disposiciones de gran complejidad y amplitud, es conveniente insertar un índice, siempre antes de la parte expositiva*”.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de una **parte expositiva**, que carece de título, como indica la directriz 11. Se ajusta, con carácter general, a la directriz 12, al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además de referirse a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación conforme previene la directriz 13, haciendo referencia a la emisión de los informes preceptivos que en el último párrafo de su apartado III se enumeran.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y en el artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación del decreto proyectado a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: “ (...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos*”. En los mismos términos, se pronuncia su posterior Dictamen de 11 de mayo de 2021.

Por otro lado, la parte expositiva responde, en cuanto a su contenido, a los criterios recogidos en la directriz 14 e igualmente se puede apuntar, respecto a la estructura de esta parte expositiva, que resulta conforme a la directriz 15.

Por último, advertimos que, en la fórmula promulgatoria, se añade adecuadamente la expresión “*de acuerdo con/oída la Comisión Jurídica Asesora*”, en aplicación de lo señalado en la directriz 16, incluyendo así la doble posibilidad que asiste al órgano que ha de aprobar la norma; en este sentido cabe citar el Dictamen 487/2017, de 23 de noviembre, de la propia Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, así como su posterior Dictamen 280/2019, de 27 de junio, que indica: “(...) *Como es obvio, cuando se somete a esta Comisión un proyecto reglamentario debe recoger las dos posibilidades “oída” y “de acuerdo”, puesto que no se sabe cuáles serán las observaciones de esta Comisión ni la decisión final que sobre el proyecto tome el Consejo de Gobierno que es el verdadero titular de la potestad*

*reglamentaria conforme el artículo 22 de Estatuto de Autonomía y no la consejería que se limita a elevar al Consejo de Gobierno un Proyecto de Decreto”.*

En cuanto a la **parte dispositiva**, y conforme a la directriz 93, el proyecto contiene un **artículo único**, que se titula “*Aprobación del Reglamento del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid y de desarrollo de la Ley 6/2023, de 30 de marzo, de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid.*”. En este punto, nos remitimos a lo ya indicado previamente, en el sentido de que pudiera ser más adecuado referirse simplemente a la “*Aprobación del Reglamento del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid*”.

Y de conformidad con la directriz 94, **la parte final** figura en el cuerpo del proyecto del decreto aprobatorio. Esta parte final comprende dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

La **disposición adicional primera** determina que, en defecto de lo establecido en este decreto, será de aplicación lo previsto con carácter no básico en la Ley 39/2015, y en la Ley 40/2015.

Se advierte, en este punto, que tal previsión resulta prescindible, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía, el cual ya establece que “*En todo caso, el Derecho estatal tiene carácter supletorio del Derecho propio de Madrid*”, al igual que sucede con el artículo 149.3 *in fine* de la Constitución. Por lo demás, tratándose de un reglamento sectorial en materia de archivos, resulta extraño que la supletoriedad se predique exclusivamente respecto del contenido no básico de las leyes 39/2015 y 40/2015. Y ello, sin perjuicio de la normativa básica estatal, que ha de ser observada en todo caso. Por todo lo expuesto, se recomienda la supresión de este precepto.

A mayor abundamiento, desde una perspectiva de técnica normativa, esta regla de supletoriedad, en caso de ser necesaria, no parece que tenga el carácter de disposición

adicional, sino que, conforme a la directriz 42 c), las reglas de supletoriedad se han de incluir con el carácter de disposición final.

En la **disposición adicional segunda** se prevé que, en el plazo máximo de seis meses desde la fecha de entrada en vigor del decreto se proceda al nombramiento de las personas integrantes y a la convocatoria de las reuniones constitutivas del Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid, de la Comisión de Acceso y Valoración de Documentos de la Comunidad de Madrid y de la Junta de Expurgo de Documentos Judiciales de la Comunidad de Madrid.

La **disposición derogatoria única** deroga todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en este decreto además de contemplar, conforme a las exigencias de la directriz 41, la expresa derogación del Decreto 217/2003, de 16 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que aprueba el Reglamento de composición, organización y funcionamiento del Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid; de la Orden de 10 de julio de 2012, de la Consejera de Presidencia y Justicia, por la que se constituye la Junta de Expurgo de la Documentación Judicial de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Orden de 10 de julio de 2012); y del artículo 1 de la Orden 1270/2021, de 2 de noviembre, de la Consejera de Cultura, Turismo y Deporte, por la que se establecen las normas básicas de funcionamiento y se pone a disposición de la Administración de la Comunidad de Madrid la estructura inicial de los Servicios Delegados de Archivo (en adelante, Orden 1270/2021).

Hay que advertir, a los efectos oportunos, en relación con esta normativa cuya derogación se prevé, que la disposición transitoria tercera de la Ley 6/2023 establece que:

*“(...) 2. El Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid, conformado y articulado conforme al Decreto 217/2003, de 16 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que aprueba el Reglamento de composición, organización y funcionamiento del Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid, asumirá, durante el plazo máximo e*

*improrrogable de dos años establecido en el apartado 1, las funciones establecidas en los artículos 23.3 y 24.3 para el nuevo Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid y para la Comisión de Acceso y Valoración de Documentos de la Comunidad de Madrid.*

*3. La Junta de Expurgo de la Documentación Judicial de la Comunidad de Madrid, conformada y articulada conforme a la Orden de 10 de julio de 2012, de la Consejera de Presidencia y Justicia, por la que se constituye la Junta de Expurgo de la Documentación Judicial de la Comunidad de Madrid, asumirá, durante el plazo máximo e improrrogable de dos años establecido en el apartado 1, las funciones establecidas en el artículo 26.3 para la nueva Junta de Expurgo de Documentos Judiciales de la Comunidad de Madrid”.*

Habida cuenta de que la entrada en vigor de la Ley 6/2023 se produjo el 29 de mayo de 2023, el plazo de dos años previsto en la disposición transitoria transcrita se cumplió el 29 de mayo de 2025.

La **disposición final primera** determina el plazo y otras cuestiones accesorias para relativas a la adaptación de las disposiciones reglamentarias de los subsistemas de archivos de las entidades locales de la Comunidad de Madrid y de las universidades públicas de la Comunidad de Madrid y, en efecto, parece responder a la naturaleza de las disposiciones finales de conformidad con la directriz 42.e).

La **disposición final segunda** establece las habilitaciones para el desarrollo de este decreto en favor de los titulares de las consejerías competentes por razón de la materia, con la particularidad de contener una llamada a su ejercicio “*de forma coordinada*”.

La **disposición final tercera** determina la entrada en vigor de este decreto, indicando que lo hará “*el día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid»*”, sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983. Conforme a lo estipulado en la directriz 42, sería más adecuado señalar que entrará en vigor “*el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid»*”.

Antes de proceder con el análisis detallado del cuerpo del reglamento, y conforme a las directrices de técnica normativa, es pertinente realizar algunas consideraciones generales, sin perjuicio de las observaciones que se puedan hacer puntualmente en los artículos correspondientes.

- En primer lugar, se ha de llevar a cabo una revisión completa del texto en lo relativo a la utilización de las mayúsculas de conformidad con la directriz 102. Por ejemplo, deberá hacerse referencia en minúscula a las consejerías competentes en la correspondiente materia (así, entre otras, la reiterada referencia a la consejería competente en materia de archivos, gestión de documentos y patrimonio documental) o a otros órganos administrativos y, en general, en todos los casos en que se empleen nombres comunes o denominaciones genéricas. La justificación incorporada en la MAIN para justificar la utilización de mayúsculas es insuficiente al señalar que *“se considera conveniente mantener el formato original en aras de clarificar su lectura durante la tramitación. Además, ha de tenerse en cuenta que en el momento de la publicación del Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid se ajustarán estos extremos que, por cierto, el propio diario oficial tampoco mantiene en algunos casos”*.
- También deben revisarse las citas de normas, de modo que se cumpla con la directriz 80, a cuyo tenor *“La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha”*.
- Con carácter general, para todo el texto del proyecto y atendiendo a los criterios lingüísticos se debería revisar la redacción de los artículos buscando que esta redacción sea clara, precisa y sencilla y, por tanto, evitando precisiones o reiteraciones que compliquen o recarguen innecesariamente la redacción de la norma. En este sentido, se incumple reiteradamente la directriz 30, cuyo tenor literal predica que *“Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad*

*temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados".* En ocasiones, resultan artículos excesivamente largos y complejos, ya que el exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del texto.

- La norma reglamentaria propuesta incorpora reiteradamente contenidos legales. Esta incorporación debe respetar los términos de estos e identificar adecuadamente su origen legal, sin que este desarrollo reglamentario produzca mayor confusión y complejidad. La incorporación de contenidos legales mediante remisiones normativas es una práctica esencial pero compleja que debe ser abordada con precisión y cuidado. La claridad, la coherencia y la actualización son elementos clave para asegurar un correcto desarrollo de la norma legal. Por consiguiente, se debe realizar una revisión y simplificación del texto propuesto a estos efectos.

A mayor abundamiento, estas regulaciones, aun cuando sea mediante una mera reproducción del contenido legal, en algunos de los casos versan sobre materias que son de competencia exclusiva al Estado, de modo que exceden del ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, por lo que deben ser suprimidas. Sobre esta cuestión incidiremos en futuras ocasiones.

- En cuanto a la ordenación interna del texto, habrá que estarse a los criterios establecidos en la directriz 22; así, solo se dividirán en títulos las disposiciones que contengan partes claramente diferenciadas y cuando su extensión así lo aconseje. El título deberá ir numerado con romanos, salvo lo previsto para las disposiciones generales, y llevar nombre o título. De acuerdo con la directriz 23, estos títulos a su vez se pueden estructurar en capítulos, división que debe hacerse solo por razones sistemáticas y no a causa de la extensión del proyecto de disposición. Deben tener un contenido materialmente homogéneo. Los capítulos se numerarán con romanos y deberán llevar título. Y, por último, conforme a la directriz 24, las secciones constituyen una subdivisión opcional de los capítulos. Solo se dividirán en secciones

los capítulos muy extensos y con partes claramente diferenciadas. Se numerarán con ordinales arábigos y deberán llevar título.

Sentado cuanto antecede, abordaremos el concreto estudio del articulado del Reglamento de referencia, deteniéndonos en aquellos preceptos que sean merecedores de alguna observación o consideración de carácter jurídico.

El **título preliminar** delimita el objeto y ámbito de aplicación del proyecto de decreto (artículos 1 y 2), además de contener una relación de definiciones y conceptos básicos en la materia (artículo 3).

Al referirse al ámbito de aplicación, el artículo 2 dispone que:

- “1. El presente Reglamento se aplicará a todos los archivos integrados en el Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio también de la aplicación al Archivo Histórico Provincial de Madrid, en su calidad de archivo de titularidad estatal y gestión autonómica, de la legislación estatal sectorial y de lo dispuesto en la Orden CLT/7/2025, de 14 de enero, por la que se crea el Archivo Histórico Provincial de Madrid y en el convenio de gestión del mismo firmado a tal efecto.*
- 2. En el caso del Archivo o Subsistema de Archivos de la Asamblea de Madrid, se estará a lo dispuesto en el apartado 3 de la Disposición Final Primera de la Ley 6/2023, de 30 de marzo.*
- 3. Además de lo dispuesto en los apartados anteriores, sus disposiciones en materia de Patrimonio Documental también serán aplicables a los archivos no integrados en el Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid, pero cuyos fondos documentales formen o puedan formar parte del Patrimonio Documental Madrileño”.*

Conviene detenerse en el examen de este precepto -y, en particular, de lo dispuesto en su apartado 1-, a fin de determinar si el mismo se ajusta al orden constitucional de competencias en materia de archivos y patrimonio documental tantas veces examinado por el Tribunal Constitucional. A tal efecto, pueden traerse a colación las consideraciones

expuestas en el precitado informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de fecha 19 de marzo de 2018:

*“(...) conforme al régimen de distribución de competencias la Comunidad de Madrid carece de potestades normativas de alcance general en materia de archivos de titularidad estatal, por lo que no se alcanza a comprender el sentido de sujetar a las disposiciones del Anteproyecto dichos archivos, aun cuando sea con la matización “en todo aquello que no se oponga a la normativa estatal”.*

*La ausencia de competencia autonómica para dictar disposiciones normativas sobre los archivos de titularidad estatal ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional, entre otras, en la STC 38/2013, de 14 de febrero, citada ut supra, en la que determina:*

*“(...) Por último, debemos tomar en consideración la reciente STC 14/2013, de 31 de enero, en la que nos hemos pronunciado sobre la constitucionalidad de la inclusión por la Ley del Parlamento catalán 10/2001, de 13 de julio, de ciertos archivos de titularidad estatal en el sistema archivístico de Cataluña. En ella hemos reiterado que la legislación autonómica no es aplicable a los archivos de titularidad estatal, incluso aunque éstos custodien fondos que la legislación autonómica declare ahora o en el futuro como pertenecientes al patrimonio documental autonómico (FJ 6). Por ello concluimos en relación con el Archivo de la Corona de Aragón, en cuanto archivo cuya gestión tiene reservada el Estado, que la Comunidad Autónoma de Cataluña carece de competencias sobre el mismo, sin perjuicio de su participación en el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón constituido por el Real Decreto 1267/2006, de 8 de noviembre. Y que en lo tocante a los archivos históricos provinciales cuya gestión ha transferido el Estado a la Comunidad Autónoma, corresponde a ésta la ejecución de la normativa —legal y reglamentaria— aprobada por el Estado, conforme al correspondiente convenio de traspaso de competencias, careciendo la Comunidad Autónoma en este ámbito de una potestad reglamentaria de alcance general, estando limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica, de acuerdo con lo que dicho en el fundamento jurídico 61 de la misma STC 31/2010, de 28 de junio.*

*“En definitiva, rigiéndose los archivos de titularidad estatal exclusivamente por la legislación del Estado, la inclusión de sus fondos en un sistema de archivos autonómico no tiene otro posible efecto que el admitido en la STC 31/2010, de 28 de junio, esto es, en su caso, “introducir una calificación que sólo puede añadir una sobreprotección a dichos fondos”, lo cual no menoscaba la competencia estatal (FJ 74). (...) Nuestro canon de constitucionalidad en la materia, según ha sido ya expuesto, es el acogido desde la STC 103/1988, de 8 de junio, con arreglo al cual si la legislación autonómica llevara a cabo regulaciones reservadas a la competencia legislativa del Estado, se rebasarían los límites competenciales que derivan del art. 149.1.28 CE y, eventualmente, del Estatuto de Autonomía; mientras que si las disposiciones de la ley se refieren o pueden entenderse referidas únicamente a los archivos de competencia de la Comunidad Autónoma, no se habría traspasado ese límite competencial (FJ 4). En dos ocasiones precedentes hemos aplicado esta regla a sendas leyes autonómicas: la Ley andaluza 3/1984, de 9 de enero —enjuiciada en la STC 103/1988, de 8 de junio— que declaramos constitucional en cuanto distinguía entre documentos y archivos y, con respecto a estos últimos, excluía en su art. 13 la competencia exclusiva de la Comunidad sobre los de titularidad estatal. Y, del mismo modo, la Ley del Parlamento catalán 10/2001, de 13 de julio —enjuiciada en la STC 14/2013, de 31 de enero— cuyo art. 3.2, bajo la rúbrica “ámbito de aplicación”, declara explícitamente que “los archivos de titularidad estatal, incluidos los integrados en el sistema de archivos de Cataluña, se rigen por la legislación estatal”; precepto que comporta, según apreciamos en nuestra Sentencia, que los archivos de titularidad estatal no puedan entenderse incluidos, a ningún efecto, en el ámbito de aplicación de la citada ley (FJ 6)” (el subrayado es nuestro).*

La ausencia de competencias normativas -ya sean legislativas o reglamentarias- en relación con los archivos de titularidad estatal determinó la inclusión, en el artículo 2 de la Ley 6/2023, de un apartado 3, a cuyo tenor *“Tanto los archivos públicos de titularidad estatal cuya gestión corresponda a la Comunidad de Madrid, como los documentos de titularidad pública estatal, se regirán por la legislación estatal que les sea aplicable y por los convenios suscritos entre la Administración General del Estado y la Administración de la Comunidad de Madrid”*.

Fórmulas similares han sido empleadas, igualmente, por otras disposiciones autonómicas en la materia, como sucede con el artículo 3.2 de la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía (*“Los archivos de titularidad estatal cuya gestión corresponda a la Comunidad Autónoma se regirán por la legislación estatal que les afecte, por los convenios suscritos entre el Estado y la Junta de Andalucía y por las disposiciones de esta ley”*) o con el artículo 3.2 de la Ley 10/2001, de 13 de julio, de Archivos y Documentos de Cataluña (*“Los archivos de titularidad estatal, incluidos los integrados en el Sistema de Archivos de Cataluña, se rigen por la legislación estatal”*).

Sin embargo, el artículo 2 del Reglamento que ahora se examina no contiene una precisión equivalente, debiendo advertirse que su ausencia determinó, precisamente, la declaración de inconstitucionalidad del artículo único de la Ley 7/2004, de 22 de diciembre, que da nueva redacción al art. 47 de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de archivos y patrimonio documental de Castilla y León, con base en la siguiente fundamentación (FJ 5):

*“En dos ocasiones precedentes hemos aplicado esta regla a sendas leyes autonómicas: la Ley andaluza 3/1984, de 9 de enero -enjuiciada en la STC 103/1988, de 8 de junio- que declaramos constitucional en cuanto distinguía entre documentos y archivos y, con respecto a estos últimos, excluía en su art. 13 la competencia exclusiva de la Comunidad sobre los de titularidad estatal. Y, del mismo modo, la Ley del Parlamento catalán 10/2001, de 13 de julio -enjuiciada en la STC 14/2013, de 31 de enero- cuyo art. 3.2, bajo la rúbrica “ámbito de aplicación”, declara explícitamente que “los archivos de titularidad estatal, incluidos los integrados en el sistema de archivos de Cataluña, se rigen por la legislación estatal”; precepto que comporta, según apreciamos en nuestra Sentencia, que los archivos de titularidad estatal no puedan entenderse incluidos, a ningún efecto, en el ámbito de aplicación de la citada ley (FJ 6).*

*Por el contrario, tal exclusión no se contempla en la ley castellano-leonesa examinada, de lo que ha de colegirse que a los archivos comprendidos en el nuevo apartado primero del art. 47 de la Ley les sería de aplicación la normativa autonómica -al menos en aquello que de modo expreso no fuera excepcionado en cada caso por su articulado- lo cual está en contradicción con el orden constitucional de distribución de competencias en la materia. Refuerza esta apreciación el que el propio art. 47 de la Ley, que desde su redacción originaria inserta en el sistema castellano-leonés a los archivos históricos provinciales pese a ser también de titularidad estatal, acompañara esa inclusión de la mención “sin perjuicio de la normativa del Estado que les sea de aplicación” (actual apartado 6), salvedad que no se hace en relación con los archivos estatales ahora incorporados, sin perjuicio de que no sea objeto de este proceso la suficiencia constitucional del indicado inciso.*

*Por cuanto antecede procede declarar que el artículo único de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 7/2004, de 22 de diciembre, que da nueva redacción al art. 47 de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de archivos y patrimonio documental de Castilla y León, vulnera las competencias del Estado, tal como las mismas se establecen en el art. 149.1.28 en relación con el art. 149.2 de la Constitución, debiendo ser declarado, por ello, inconstitucional y nulo”.*

Es por ello que, en el artículo 2 proyectado, debe suprimirse de su apartado 1 el inciso “sin perjuicio también de la aplicación al Archivo Histórico Provincial de Madrid, en su calidad de archivo de titularidad estatal y gestión autonómica, de la legislación estatal sectorial y de lo dispuesto en la Orden CLT/7/2025, de 14 de enero, por la que se crea el Archivo Histórico Provincial de Madrid y en el convenio de gestión del mismo firmado a tal efecto”, pues serán las disposiciones por las que se rija exclusivamente dicho archivo, al margen de las que puedan aplicarse al patrimonio documental que lo integre.

Al mismo tiempo, debe añadirse un párrafo o apartado adicional en el que se determine expresamente que los archivos de titularidad estatal y gestión transferida -lo que incluye tanto el Archivo Histórico Provincial como los archivos judiciales- se regirán por la

normativa estatal y, en su caso, por los convenios de gestión suscritos entre la Administración General del Estado y la Comunidad de Madrid.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **título I** se rubrica “De los órganos del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid”, teniendo un carácter esencialmente organizativo, respecto del cual nada cabe objetar -máxime teniendo en cuenta la exclusión que realiza el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999 respecto del informe de esta Abogacía General a las disposiciones reglamentarias de dicha naturaleza-, sin perjuicio de advertir que, dado lo exhaustivo y detallado de las funciones descritas para cada uno de los órganos, deba revisarse su contenido a fin de evitar su adecuada coordinación y la inexistencia de eventuales duplicidades o antinomias.

En su **capítulo I**, “Del órgano de armonización y coordinación”, el **artículo 4** atribuye tal condición a la consejería competente en materia de archivos, gestión de documentos y patrimonio documental, indicando que la misma ejercerá las funciones establecidas en el artículo 22.2 de la Ley 6/2023.

El **capítulo II**, “Del Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid”, comprende los artículos 5 a 22.

El Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid, conforme el artículo 23.1 de la Ley 6/2023, es el órgano colegiado consultivo, multidisciplinar y técnico de asesoramiento, cooperación y participación de la Comunidad de Madrid en las materias relacionadas con el Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid y el Patrimonio Documental Madrileño. A esta naturaleza se refiere el **artículo 5** del proyecto de decreto, además de establecer la adscripción a la consejería que tenga atribuida la competencia en materia de archivos, gestión de documentos y patrimonio documental, así como la estructura del Consejo de Archivos.

La composición de Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid se recoge en el **artículo 7** en ejecución del mandato recogido en el apartado 2 del artículo 23 de la Ley 6/2023, que remite al desarrollo reglamentario la adscripción, composición y funcionamiento del Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid. No obstante, su apartado 3 contempla una serie de requisitos en cuanto a las delegaciones de las vocalías que deben revisarse, por oponerse a la regulación básica del instituto de la delegación que se contiene en el artículo 9 de la Ley 40/2015.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que la delegación regulada en la normativa básica estatal viene referida a competencias de un determinado órgano y, por ende, es general y no para sesiones concretas. Por esta razón, los acuerdos de delegación y su revocación han de publicarse en el diario oficial que corresponda, entendiéndose que los actos dictados por delegación han sido emitidos por el órgano delegante. Finalmente, el delegante es un determinado órgano, bien sea unipersonal o colegiado, y no concretos miembros de este.

Distinta de la delegación es la suplencia, regulada con carácter general en el artículo 13 de la Ley 40/2015 para *“los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad [de los titulares de los órganos], así como en los casos en que haya sido declarada su abstención o recusación”*, en tanto que su artículo 17.1 también la contempla para los miembros de los órganos colegiados; el artículo 16.3, específicamente respecto del secretario, y el artículo 19, sin carácter básico, respecto de los órganos colegiados de la Administración General del Estado. Y ello, sin perjuicio de que tales órganos colegiados puedan constituirse válidamente y adoptar acuerdos en ausencia de algunos de sus miembros, siempre que se cumplan los requisitos de quórum previstos al efecto.

De este modo, debe revisarse la regulación contenida en el apartado 3 del artículo 7, bien sea para suprimirse o para adaptarse al régimen de las suplencias. La misma consideración resulta extrapolable respecto de los artículos 25.3, referido a la Comisión de Acceso y

Valoración de Documentos, y 41.3, relativo a la Junta de Expurgo de Documentos Judiciales.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En este sentido, se advierte que los artículos 9.1.a), 10.1.a), 11.3 y 12.1 del Reglamento ya contemplan un régimen de suplencias para presidente, vicepresidente primero, vocales por designación y secretario, además del que contemplan los artículos 15.1.a) y 17.4 respecto del presidente de la Comisión Permanente y las vocalías de la Comisión Técnica de Tasación de Documentos. De las anteriores suplencias, todas ellas operan *ex lege* (esto es, se designa el suplente en el propio precepto) a excepción de las vocalías por designación, en las que los suplentes habrán de nombrarse en la misma orden de designación de los titulares, y del secretario, cuyo suplente parece que habrá de nombrarse en una orden *ad hoc* ulterior a la del nombramiento, en caso de producirse alguno de los supuestos que den lugar a dicha suplencia. Habida cuenta de todo ello, se recomienda simplificar y unificar la regulación en la medida de lo posible.

Lo mismo sucede respecto de los preceptos equivalentes de la Comisión de Acceso y Valoración de Documentos y de la Junta de Expurgo de Documentos Judiciales.

El **artículo 11**, en su apartado 3, atribuye el nombramiento de los vocales por designación “a la persona titular de la Consejería a la que esté atribuida la competencia en materia de Archivos, Gestión de Documentos y Patrimonio Documental”. Sin embargo, el apartado 5.d), en caso de que se produjeran vacantes, indica que estas “serán puestas en conocimiento de la persona titular de la Dirección General a la que esté atribuida la competencia en materia de Archivos, Gestión de Documentos y Patrimonio Documental, o de la entidad proponente establecida en el 7.1 e) para que proceda a designar nuevas personas titulares de las correspondientes Vocalías (...)”, lo que genera dudas acerca de si tal designación se atribuye al consejero o al director general. Por congruencia con el régimen general, debería indicarse que se realiza por el primero, a propuesta del segundo

Esta misma observación resulta extrapolable a la previsión que contiene el artículo 28.5.d) del Reglamento proyectado, en conexión con lo estipulado en el artículo 25.1.d). Y, asimismo, al artículo 44.5 d) en relación con el artículo 41.1 c).

De igual modo, sería deseable clarificar si el nombramiento de los nuevos vocales se ha de realizar por el tiempo que reste hasta completar la duración del primer nombramiento efectuado o bien abarcaría un período completo (cuatro años, a tenor de lo prevenido en el artículo 11.4).

El **artículo 12** puntualiza en su apartado 3.a) que el secretario asistirá a las sesiones del Consejo de Archivos con voz, pero sin voto. Convendría armonizar tal previsión con las del artículo 7, en el que solo se contempla que asistan con voz, pero sin voto los representantes contemplados en su apartado 2, pero no el secretario (apartado 1.f). A estos efectos, existen otros preceptos que también contemplan la exclusión del voto únicamente respecto de asesores técnicos o externos, pero no respecto del secretario, como sucede con los artículos 16.3, 17.5 y 22. Ambas opciones -que el secretario actúe con o sin voto- resultan posibles, por lo que convendría aclarar cuál es la opción elegida.

Sucede lo mismo en relación con la Comisión de Acceso y Valoración de Documentos (artículos 25.2, 29.3.a), 31.4 y 37), así como con la Junta de Expurgo de Documentos Judiciales (artículos 41.2, 45.3.a), 49.4 y 55).

En cuanto al funcionamiento y normas procedimentales, el **artículo 13** contempla una serie de reglas específicas, incorporando una remisión final, a la Ley 40/2015, en su apartado 3, en los siguientes términos: *“Para aquellos casos no previstos en las normas anteriores, serán de aplicación supletoria los artículos 15 a 18 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre”*.

Pues bien, se hace preciso suprimir tal previsión, toda vez que los artículos 15 a 18 de la precitada Ley 40/2015 tienen carácter básico *ex* disposición final decimocuarta del referido texto legal, por lo que, en todo caso, resultan de aplicación directa, no siendo jurídicamente correcto, en consecuencia, señalar que tales preceptos “*serán de aplicación supletoria*”.

Esta misma consideración resulta extensible a los artículos 30.3 y 46.3, en tanto contienen la misma previsión.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 17** regula la Comisión Técnica de Tasación de Documentos recogiendo, entre sus funciones, la de elaborar el informe sobre la valoración y tasación de los bienes del Patrimonio Documental Madrileño previsto en los párrafos ñ) y o) del artículo 23.3 de la Ley 6/2023. Al respecto, se hace necesario revisar la mención a los párrafos “*ñ) y o)*”, al advertirse que la referencia correcta sería a los párrafos “*n) y ñ)*”.

En cuanto a las retribuciones y derechos de asistencia que se establecen en el **artículo 22**, parece que debería sustituirse en la expresión “*Los miembros de los órganos del Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid o las personas que asistan a las sesiones en condición de invitados o asesores técnicos con voz...*” la primera conjunción disyuntiva “*o*” por la conjunción copulativa “*y*” de modo que tenga el siguiente tenor: “*Los miembros de los órganos del Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid y las personas que asistan a las sesiones en condición de invitados o asesores técnicos con voz...*”. Análoga observación resulta aplicable a los artículos 37 y 55 del Reglamento.

El **capítulo III** de este título I se refiere a la Comisión de Acceso y Valoración de Documentos de la Comunidad de Madrid, que comprende los **artículos 23 a 38** y mantiene en su regulación el mismo esquema que el recogido para el Consejo de Archivos

de la Comunidad de Madrid en el capítulo II, por lo que se dan por reproducidas las observaciones formuladas en relación con el mismo que le resulten de aplicación.

Adicionalmente, y respecto al **artículo 24**, observamos que el mismo recoge las funciones de la Comisión de Acceso y Valoración de Documentos de la Comunidad de Madrid, si bien, atendiendo a la definición que de ésta se contiene en el artículo 24.1 de la Ley 6/2023 (*“La Comisión de Acceso y Valoración de Documentos de la Comunidad de Madrid es el órgano colegiado de carácter técnico, multidisciplinar y de participación al que corresponde la determinación del régimen de acceso y la valoración de los documentos de titularidad pública, a excepción de los documentos judiciales y de los producidos por la Asamblea de Madrid”*), no parecen tener encaje las funciones que se le asignan en el apartado 2, en relación con documentos de titularidad privada, al amparo del artículo 24.3.k) de la citada Ley 6/2023, que permite atribuirle *“Cualesquiera otras funciones que se determinen reglamentariamente”*, al entender que éstas habrían de girar en torno a *“documentos de titularidad pública”*.

Tal extremo deberá ser, en consecuencia, objeto de la oportuna revisión o, en su caso, justificación en la MAIN.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Finalmente, el **capítulo IV** se rubrica *“De la Junta de Expurgo de Documentos Judiciales de la Comunidad de Madrid”* y comprende los artículos 39 a 55. Estos artículos mantienen la misma estructura y esquema que el capítulo II y el capítulo III, referidos respectivamente al Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid y a la Comisión de Acceso y Valoración de Documentos de la Comunidad de Madrid, por lo que, de igual modo, damos por reproducidas las observaciones formuladas en relación con el capítulo II que le resulten extrapolables.

Esto sentado, no podemos sino recordar, en esta sede, que el artículo 26.2 de la Ley 6/2023 prevé que *“La adscripción, composición y funcionamiento de la Junta de Expurgo de Documentos Judiciales de la Comunidad de Madrid se establecerán reglamentariamente de acuerdo con lo dispuesto por la legislación estatal”*.

Ello es consecuencia de sus específicas funciones, al ser el *“el órgano colegiado de carácter técnico y de participación al que corresponde la aplicación del régimen de acceso y la valoración de los documentos judiciales”* (artículo 26.1 de la Ley 6/2023) y, en consecuencia, regirse en primer lugar por la normativa básica estatal, al ejercer tales funciones respecto de los documentos y archivos judiciales.

Bajo estos parámetros procede examinar la regulación contenida en este capítulo, cuyo soporte competencial no es el mismo que el de los precedentes órganos regulados en este mismo título, pues la Junta de Expurgo de Documentos Judiciales de la Comunidad de Madrid, al versar sobre la documentación de los archivos judiciales -que son de titularidad estatal aunque de gestión transferida-, se encuentra sujeta a las prescripciones contenidas en el Real Decreto 937/2003, de 18 de julio, de modernización de los archivos judiciales (en adelante, Real Decreto 937/2003).

Dicho real decreto se dicta de conformidad con la habilitación contenida en el artículo 458.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante, LOPJ), que establece que *“Por real decreto se establecerán las normas reguladoras de la ordenación y archivo de autos y expedientes que no estuviesen pendientes de actuación alguna, así como del expurgo de los archivos judiciales”*.

A su vez, el Real Decreto 937/2003 se fundamenta en dos títulos competenciales diferenciados, como resulta de su disposición final primera, del siguiente tenor:

*“1. Los artículos 1; 2; 4; 5; 6; 7; 9; 10; 11; 12; 14.3 y 4; 15.1 y 2; 22.3, y las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, octava y novena de este real decreto se dictan en el ejercicio de la competencia exclusiva que corresponde al Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.5.<sup>a</sup> de la Constitución.*

*2. Los artículos 3; 8; 13; 14.1, 2, 4 y 5; 15.3; 16; 17; 18; 19; 20; 21; 22.1 y 2, así como las disposiciones adicionales séptima y undécima, se dictan al amparo del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución.*

*3. La disposición adicional décima sólo resultará de aplicación en el ámbito de la Administración General del Estado”.*

De este modo, todos los aspectos regulados en la normativa estatal al amparo del artículo 149.1.5<sup>a</sup> de la Constitución reglamentan cuestiones en las que el Estado ostenta competencia normativa plena, mientras que la Comunidad de Madrid solo posee competencias de gestión, de manera que en dicho ámbito no puede dictarse ninguna norma autonómica de desarrollo, más allá de las imprescindibles para ajustar el ordenamiento autonómico a las especialidades derivadas de su propia organización.

A estos efectos, debe tenerse en cuenta la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, entre otras muchas, en su STC 65/2020, de 18 de junio, en cuyo FJ 8 señala:

*“Un precepto autonómico será inconstitucional por invasión competencial siempre que regule cuestiones que le están vedadas, con independencia de la compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica controvertida y la dictada por el Estado, dado que en virtud de la doctrina sobre la lex repetita al legislador autonómico le está prohibido reproducir la legislación estatal que responde a sus competencias exclusivas. ”Y, con mayor razón, le está vedado parafrasear, completar, alterar, desarrollar, o de cualquiera otra manera directa o indirecta incidir en la regulación de materias que no forman parte de su acervo competencial” [por todas, SSTC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6.c); y 13/2019, de 31 de enero, FJ 2]. (...).*

*Ahora bien, la proscripción de la "reproducción de normas procesales por el legislador autonómico (leges repetitae) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consista en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico" (STC 47/2004, FJ 8). En consecuencia, si la comunidad autónoma establece especialidades procesales necesarias para su derecho sustantivo propio, ejerciendo su competencia estatutaria en materia procesal en coherencia con la competencia exclusiva estatal sobre legislación procesal, podrá repetir de forma legítima normas generales procesales para dar sentido a la ley autonómica que las incluye [SSTC 47/2004, FJ 4; 341/2005, FFJJ 9 y 10.c); 135/2006, de 27 de abril, FFJJ 3.d) y 12; 2/2018, de 11 de enero, FJ 4.c); 54/2018, de 24 de mayo, FFJJ 6 y 7; y 13/2019, de 31 de enero, FJ 2.b)].*

*Esta excepción a la regla general de la inconstitucionalidad de la lex repetita en materias de competencia exclusiva estatal puede igualmente trasladarse a la reiteración de normas estatales de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE) que persiguen dotar de sentido a las normas autonómicas de procedimientos administrativos razione materiae, así como a la reproducción de normas tributarias generales, sustantivas o procedimentales, de hacienda general (art. 149.1.14 CE) que se dirigen a dar inteligibilidad a la regulación autonómica sobre tributos propios y cedidos establecida en el legítimo ejercicio de su potestad tributaria" (el subrayado es añadido).*

Por el contrario, en lo que se refiere a los aspectos regulados en la normativa estatal al amparo del artículo 149.1. 18ª de la Constitución, el Estado posee competencia para dictar la legislación básica, mientras que la Comunidad de Madrid puede dictar disposiciones de desarrollo, en el marco establecido por aquella.

A propósito de estos casos, continúa señalando la referida STC 65/2020 que “*El segundo supuesto de lex repetita que distingue la doctrina constitucional (STC 341/2005, FJ 9) se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que*

*ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma, generalmente preceptos básicos estatales reproducidos por normas autonómicas. En este supuesto "la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto" (FJ 9). Así, según sintetiza la STC 51/2019, tal reiteración, para ser admisible desde el punto de vista constitucional, deberá dar satisfacción a dos condiciones: (i) que la reproducción de las bases estatales tenga como finalidad hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias; y (ii) que la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma [FJ 6.a)]" (el subrayado es nuestro).*

Concretamente, el expurgo de documentación judicial se encuentra regulado en el capítulo III del Real Decreto 937/2003, del que solamente se dictan al amparo de la competencia exclusiva del artículo 149.1. 5ª de la Constitución los artículos 14.3 y 4, 15.1 y 2, y 22.1 y 2, mientras que los restantes preceptos se fundamentan en el artículo 149.1.18ª de la Constitución y admiten normativa autonómica de desarrollo.

Partiendo del marco expuesto, el **artículo 39** recoge la naturaleza, adscripción, sede y estructura de la Junta de Expurgo de Documentos Judiciales de la Comunidad de Madrid. El apartado 1 se limita a remitirse al artículo 26.3 de la Ley 6/2023; el apartado 2 determina su adscripción a la consejería competente en materia de Justicia y los apartados 3 y 4 concretan su sede y estructura, de conformidad con el mandato contenido en el artículo 14.4 del Real Decreto 937/2003, por lo que nada cabe objetar al respecto.

Por su parte, el **artículo 40** amplía el listado de funciones atribuidas a la Junta de Expurgo de Documentos Judiciales por el artículo 26.3 de la Ley 6/2023, al amparo de la cláusula residual contemplada en su letra j), que se refiere a "*Cualesquiera otras funciones que se determinen reglamentariamente*".

Sin embargo, de las funciones adicionales consignadas en el precepto proyectado, las previstas en sus letras a) y b) se corresponden con las contempladas en los apartados 1 y 2 del artículo 15 del Real Decreto 937/2003, por lo que procede recordar lo señalado por la STC 133/2017, de 16 de noviembre, anteriormente citada, en cuanto a la reproducción de normas relativas a materias en las que la comunidad autónoma carece de competencias *“la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal”*.

La función descrita en la letra c), en tanto prevé que la Junta de Expurgo de Documentos Judiciales solicite *“de los órganos judiciales responsables del respectivo archivo judicial de gestión el certificado de prescripción o caducidad, lo que determinará la exclusión o eliminación de los expedientes procesales o gubernativos del Patrimonio Documental Judicial o, en caso contrario, la transferencia de los mismos al Archivo Histórico Provincial de Madrid, según se establece en el artículo 79”*, presupone el establecimiento de una carga a los órganos judiciales que no parece estar justificada, pues la finalidad que se persigue bien podría obtenerse mediante las vías previstas en los apartados a) y b).

Por su parte, las previstas en las letras d) y e) regulan unas funciones que también se encuentran ya contempladas en los apartados 2 y 3 del artículo 19 del Real Decreto 937/2003, en tanto que la letra f) realiza una remisión genérica a esta disposición estatal. Siendo así, todas ellas resultan innecesarias.

Por ello, se recomienda la supresión de este artículo y, en todo caso, deben eliminarse necesariamente las funciones contempladas en sus letras a), b) y c).

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otro lado, y en particular referencia a su composición, es el **artículo 41** el que la determina, observando con carácter general los condicionantes que establece el artículo 14. 4 del Real Decreto 937/2003, a cuyo tenor *“Las comunidades autónomas que tengan*

*transferidas las competencias en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia determinarán la sede y composición de la Junta de Expurgo, que estará presidida por un magistrado e integrada, en todo caso, por un miembro de la carrera fiscal, un secretario judicial y un técnico superior especialista en archivos, designado por la Administración competente en materia de patrimonio histórico”.*

En el caso del precepto examinado, no queda garantizado que una de las vocalías sea ocupada por un técnico superior especialista en materia de archivos, como exige la norma estatal, pues las vocalías previstas en los numerales 1º, 2º y 4º no presentan esa condición y, en el caso de las vocalías de los numerales 3º, 5º o 6º tampoco queda garantizado que estén cubiertas por un técnico superior especialista en archivos. En consecuencia, deberá reformularse, al menos, una de ellas, a fin de garantizar que su titular revista tal condición.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En otro orden de cuestiones, reiteramos, a propósito del apartado 3, la consideración esencial formulada en relación con la suplencia (*vid* comentario al artículo 7).

Los **artículos 42 a 45** desarrollan el régimen jurídico de la Junta de Expurgo de Documentos Judiciales, detallando una materia que el artículo 14.5 del Real Decreto 937/2003 remite a la normativa básica estatal, al disponer que “*El régimen jurídico de las Juntas de Expurgo se ajustará a las normas sobre órganos colegiados contenidas en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin perjuicio de las especialidades previstas en este real decreto*”.

Teniendo en cuenta la imposibilidad de contravenir la normativa básica estatal y el hecho de que la sección 3ª del capítulo II del título preliminar de la Ley 40/2015 ya regula detenidamente el régimen jurídico de los órganos colegiados, parecería más adecuado realizar una remisión general a dicha regulación, para evitar incurrir en supuestos de *lex repetita*, así como de contravención de la normativa básica, salvando las particularidades

derivadas del régimen organizativo propio (como sucede con los apartados 3 a 5 del artículo 44).

Esta observación se realiza en relación con la Junta de Expurgo de Documentos Judiciales y no, en cambio, con el Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid ni con la Comisión de Acceso y Valoración de Documentos, toda vez que aquella se ve afectada por la remisión contenida en el artículo 14.5 del Real Decreto 937/2003 a la normativa básica estatal, mientras que en el caso de estos, se trata de órganos colegiados autonómicos a los que no resulta de aplicación directa lo establecido en los artículos 19 a 22 de la Ley 40/2015, al no tener carácter básico de conformidad con su disposición final decimocuarta.

El **artículo 46** se refiere al funcionamiento y normas procedimentales.

Sus apartados 1 y 2 diferencian entre el régimen de preparación de las sesiones y el de su celebración, debiendo realizarse la primera preferentemente por medios electrónicos, mientras que la segunda podrá realizarse -pero sin preferencia establecida- por videollamada. Esta distinción resulta conforme tanto con la normativa básica estatal como con la jurisprudencia sobre el particular (así, incluso en el caso de los órganos de gobierno del Estado y las comunidades autónomas, sujetos a un régimen más estricto de presencialidad que los restantes órganos colegiados de las Administraciones públicas, la STC 45/2019, de 27 de marzo, afirma que *“Habrá actuaciones, como la remisión de la documentación preparatoria, las convocatorias o las actas, en las que el uso de medios telemáticos por el Gobierno no plantee ninguna objeción desde la óptica constitucional. En cambio, para aquellas otras que constituyen el núcleo de su función, como es la forma de celebrar las sesiones, deliberar y adoptar acuerdos, la conclusión no puede ser la misma”* -FJ 6-).

Un juicio contrario merece el apartado 3 del precepto proyectado, dedicado a regular las *“especialidades en materia de funcionamiento”* de la Junta de Expurgo de Documentos Judiciales.

En relación con su primer párrafo y la mención a la aplicación supletoria de la normativa estatal, cabe reiterar que el artículo 14.5 del Real Decreto 937/2003 dispone que *“El régimen jurídico de las Juntas de Expurgo, se ajustará a las normas sobre órganos colegiados contenidas en la Ley de régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin perjuicio de las especialidades previstas en este real decreto”*, especialidades que se recogen en los artículos 17 (“Régimen de funcionamiento”), 18 (“Acuerdos”) y 19 (“Actas y certificaciones”), presentando estos artículos carácter básico, ex disposición final primera del meritado real decreto.

Conforme a lo indicado, no resulta correcto lo expresado en el apartado 3 del artículo que examinamos en tanto señala que *“Las normas procedimentales y de actuación de los órganos de la Junta de Expurgo de Documentos Judiciales de la Comunidad de Madrid serán las establecidas en este Reglamento y en los acuerdos que adopte en la materia el Pleno. Para aquellos casos no previstos en las normas anteriores, serán de aplicación supletoria el artículo 14 del Real Decreto 937/2003, de 18 de julio, de modernización de los archivos judiciales y los artículos 15 a 18 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. No obstante lo anterior, se tendrán en cuenta las siguientes especialidades en materia de funcionamiento”*.

En este sentido, advertimos que es el artículo 17 (y no el artículo 14) el que contiene el “régimen de funcionamiento” de las Juntas de Expurgo, precepto que ostenta carácter básico. Asimismo, hemos de reiterar que los artículos 15 a 18 de la Ley 40/2015 también son de carácter básico, y por tanto de directa aplicación, no siendo correcto señalar que tales preceptos resultan de aplicación supletoria.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Adicionalmente, entrando al examen de cada una de las especialidades enumeradas en las distintas letras del apartado 3, se observa que muchas de ellos son transcripción literal de la normativa básica, como sucede con la letra e), que reproduce el artículo 19.2 del Real Decreto 937/2003; la letra f), que hace lo propio con su artículo 20.2, o la letra h), que copia el artículo 16, constituyendo un supuesto de *lex repetita* que resulta improcedente.

Por su parte, la letra c) no regula propiamente una especialidad de funcionamiento, mientras que la letra d) se limita a declarar la aplicabilidad del artículo 80 de la Ley 39/2015, lo cual resulta innecesario, puesto que dicho precepto, al tener carácter básico, ya resulta aplicable *per se*. Finalmente, la letra a) bien podría integrarse en el artículo 47 siguiente.

Por todo ello, se insta a reformular este precepto, suprimiendo su apartado 3 o bien limitando su contenido en el sentido expuesto, excluyendo y/o rectificando todos los extremos señalados.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 48** recoge la ejecución de los acuerdos adoptados por la Junta de Expurgo de documentos judiciales de la Comunidad de Madrid, ajustándose en líneas generales a establecido en el artículo 22 del Real Decreto 937/2003, dedicado al “Traslado de documentos”, y al artículo 21 del mismo, dedicado a la “Enajenación y destrucción”, si bien cabe formular las siguientes observaciones.

Hemos de observar, al respecto, que los apartados 1 y 2 del artículo 22 del Real Decreto 937/2003, dedicado al “traslado de documentos”, ostentan carácter básico, mientras que el apartado 3 se dicta al amparo de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1. 5ª de la CE (*ex* disposición final primera).

En consecuencia, el apartado 2.b) del artículo 48 que examinamos debe suprimirse, pues no resulta posible reproducir en el Reglamento fragmentos de disposiciones estatales dictadas en materias en las que solo se tiene atribuida la gestión, como tantas veces hemos venido señalando.

Por su parte, los apartados 3 y 4 reproducen parcialmente el contenido del artículo 21 del Real Decreto 937/2003. Sin embargo, el apartado 4 no se ajusta a la normativa básica, al haberse omitido que la destrucción de los expedientes judiciales también puede llevarse a cabo a través de la celebración de un convenio de colaboración con una Administración Pública que cuente con instalaciones adecuadas a tal fin, tal y como previene el artículo 21.4 del Real Decreto 937/2003, extremo que deberá recogerse en atención a su carácter básico.

En este punto, resulta de especial interés la STC 62/1993, de 18 de febrero, en cuanto afirma que *“el precepto autonómico contradice y no respeta la legislación básica del Estado al eliminar supuestos previstos por el legislador estatal, sin que sea óbice para ello, aparte de la inseguridad jurídica que genera este modo de legislar (STC 15/1989), el que la contradicción con la norma básica del Estado no lo sea por exceso, sino por defecto”*; añadiendo la STC 10/1982, de 23 de marzo lo siguiente:

*“En su Sentencia de 18 de diciembre de 1982 («), este Tribunal ya formuló reservas sobre el procedimiento consistente en reproducir (y, por cierto, más o menos fielmente) normas de otras disposiciones en vez de remitirse a ellas; procedimiento que, al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad”*.

En parecidos términos, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 348/2023, de 29 de junio, advierte:

*“(…) debería revisarse la redacción del proyecto de decreto sometido a consulta para que en los artículos que repiten el contenido de las normas básicas estatales se reproduzca fielmente la legislación básica del Estado, puesto que podrían interpretarse en un sentido excluyente los incisos normativos que no se reproducen y se ha de concretar la potestad reglamentaria al desarrollo en aquellas materias que la normativa básica lo permite”* (el resaltado es nuestro).

Esta consideración tiene carácter esencial.

Los **artículos 49 a 51** se dedican a regular el régimen de funcionamiento de la Junta de Expurgo de Documentos Judiciales, que puede ser en pleno, junta permanente y grupos de trabajo. Si bien dicha distinción no se recoge de forma expresa en la normativa básica, entendemos que resulta admisible al amparo del artículo 14.4 del Real Decreto 937/2003, en cuanto que atribuye a las comunidades autónomas que tengan transferidas las competencias en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia la facultad de determinar la sede y composición de la Junta de Expurgo.

Ello, no obstante, en el caso de la junta permanente, el artículo 50 del Reglamento prevé que esté compuesta por el presidente, el vicepresidente y tres vocales, que serán los titulares de las vocalías contempladas en los ordinales 3º y 5º del artículo 41.1.c) y, a elección del pleno, uno de los vocales previstos en los ordinales 1º o 2º de dicho precepto. Pues bien, atendiendo a los miembros que han de conformar dichas vocalías, entendemos que ello no se ajusta al precitado artículo 14.4 del Real Decreto 937/2003 que puntualiza que la Junta de Expurgo “*estará presidida por un magistrado e integrada, en todo caso, por un miembro de la carrera fiscal, un secretario judicial y un técnico superior especialista en archivos, designado por la Administración competente en materia de patrimonio histórico*”, sin diferenciar si ello se refiere al pleno o a la junta permanente. Por tanto, las vocalías que habrían de integrar la junta permanente deberían ser, necesariamente, las contempladas en los números 1º y 2º, así como la que se reserve a un técnico superior especialista en archivos, en atención a la observación formulada al artículo 41.

Lo anterior afecta a los apartados 1.c) y 4 de este precepto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Para concluir con este capítulo, los **artículos 52 a 55** regulan el régimen de convocatorias, adopción de acuerdos, actas y derechos de asistencia en términos generalmente conformes con la normativa básica estatal y, en particular, con los artículos 17 y 18 de la Ley 40/2015 y 17 a 19 del Real Decreto 937/2003.

Como única objeción, cuando el artículo 54.5 determina que *“Las actas se aprobarán en la misma o en la siguiente sesión de la Junta de Expurgo de Documentos Judiciales de la Comunidad de Madrid”*, debería precisarse, en consonancia con el artículo 19.1 del Real Decreto 937/2003, que, en este segundo caso, la siguiente sesión deberá ser convocada expresamente a tal fin en el plazo de un mes.

El **título II** se rubrica “De la organización de los Subsistemas de Archivos” y su **capítulo I** “Del Subsistema de Archivos del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid” se divide en ocho secciones.

La **sección 1ª**, “De los Archivos de gestión”, comprende los artículos 56 y 57.

El **artículo 56** se refiere a la naturaleza y organización de los archivos de gestión considerados como *“tanto el conjunto orgánico de documentos producidos o recibidos en el ejercicio de sus funciones por una unidad administrativa como las unidades que custodian los documentos en proceso de tramitación o sometidos a continua utilización y consulta administrativa”*, de conformidad con el artículo 9.1 de la Ley 6/2023.

En desarrollo de artículo 9.3 de la Ley 6/2023 se regulan determinadas prescripciones en el apartado 4 del artículo 56 proyectado y las funciones de los archivos de gestión en el **artículo 57**. A pesar de esta distinción formal, la diferencia entre las reglas de funcionamiento de aquel y las funciones de este no resulta nítida, por lo que cabría plantearse la conveniencia de simplificar y coordinar ambos preceptos.

En el artículo 57.3.1) *in fine*, debe coordinarse el plural del sustantivo con el de los adjetivos (“*recursos administrativos o judiciales*”).

La **sección 2ª** se refiere a los archivos centrales en los artículos 58 y 59; que, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 6/2023, “*son las unidades administrativas encargadas de la gestión de los documentos transferidos por los archivos de gestión de los organismos a los que están adscritos y en los que permanecen hasta su eliminación o transferencia al archivo intermedio correspondiente*”.

De acuerdo con el apartado 3 del artículo 10 de la Ley 6/2023, el **artículo 58** establece las competencias y prescripciones básicas de funcionamiento de este tipo de archivos y el **artículo 59** desarrolla las funciones de los archivos centrales. Hay que advertir, nuevamente, de la duplicidad que se aprecia entre determinadas prescripciones recogidas en el artículo 58, apartado 3, y las funciones que se establecen en el artículo 59, apartado 2, por lo que se deberían reformular ambos artículos o, en su caso, refundir su contenido en un solo artículo, que comprenda todas las funciones.

En particular, el artículo 58.3 contempla muchas prescripciones que constituyen funciones y que deberían figurar en el precepto siguiente (algunas, de hecho, se reiteran en ambos). A título de ejemplo, pueden citarse las contempladas en las letras b) y h) del artículo 58.3 con las previstas en la letra n) del artículo 59.2. Por otra parte, a propósito de las mismas, se estima más correcto aludir al archivo intermedio de forma abstracta que al Archivo Regional de la Comunidad de Madrid, en consonancia con la Ley 6/2023 y con el restante articulado del Reglamento proyectado. Y ello, sin perjuicio de que, en el Subsistema de Archivos del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, el Archivo Regional ejerza las funciones de archivo intermedio e histórico.

Tanto en el artículo 56.4.j) como en el artículo 58.3.e), al ordenar el cumplimiento de las directrices técnicas, convendría sustituir el verbo “*dependerán*”, que parece más propio de la regulación de aspectos organizativos, por “*habrán de observar*”, o similar.

La **sección 3ª** regula los “Archivos de los Centros Sanitarios y de los Centros Docentes no Universitarios”.

Al respecto, resulta confuso lo expresado en el apartado 2 del **artículo 60**, en el que se indica que “*Los archivos de los centros sanitarios y los centros docentes no universitarios de titularidad de la Comunidad de Madrid realizarán, en su respectivo ámbito, las mismas funciones que los archivos de gestión y que el archivo central del Servicio Madrileño de Salud o de la Consejería competente en materia de Educación, del cual formen parte respectivamente (...)*”, cuando en el apartado 2 del **artículo 61** las funciones se enuncian de forma conjunta y sintética, aludiendo de forma ambigua su letra e) a los documentos depositados “*en el archivo central de su centro [sic], y en los archivos de gestión*”.

En efecto, de la lectura conjunta de ambos preceptos surge la duda de si existe un archivo central en el Servicio Madrileño de Salud y en la consejería competente en materia educativa, de modo que los archivos de los centros sanitarios y los centros docentes no universitarios únicamente ejercen las funciones de archivos de gestión o, por el contrario, estos ejercen tanto de archivos de gestión como de archivos centrales en sus respectivos ámbitos, de modo que las transferencias a que se refiere el artículo 61.2.f) habrán de realizarse directamente por los mismos al archivo intermedio (esto es, al Archivo Regional de la Comunidad de Madrid). Por razones de seguridad jurídica, procede aclarar este extremo.

La **sección 4ª** regula los archivos intermedios, considerados, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 6/2023, como “*los centros responsables de la custodia centralizada de los documentos transferidos por los archivos centrales cuando su consulta por las unidades productoras es esporádica y en los que permanecen hasta su eliminación o transferencia al archivo histórico correspondiente*”.

De conformidad con el apartado 2, la creación de estos archivos intermedios se realizará mediante decreto del Consejo de Gobierno a propuesta de la consejería competente en materia de archivos, gestión de documentos y patrimonio documental, previo informe del Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid. Sin embargo, los artículos 65.1.b) y 69.1 del Reglamento disponen taxativamente que el Archivo Regional de la Comunidad de Madrid cumple las funciones de archivo intermedio e histórico del Subsistema de Archivos del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid, lo que resulta incompatible con la previsión examinada. La condición del Archivo Regional de la Comunidad de Madrid como archivo intermedio e histórico de dicho subsistema de archivos también resulta del artículo 30.2 de la Ley 6/2023. Por tanto, teniendo en cuenta que el artículo que ahora analizamos se ubica sistemáticamente dentro del capítulo I del título II del Reglamento, dedicado precisamente al Subsistema de Archivos del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid, no parece que resulte posible la creación de otros archivos intermedios del mismo sin modificar los preceptos expuestos, incluyendo el de rango legal, que no puede contravenirse por disposición reglamentaria (artículos 128 y 47.2 de la Ley 39/2015).

Idéntica observación resulta predicable en relación con el artículo 64.2 proyectado, a propósito de los archivos históricos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En desarrollo del artículo 11.3 de la Ley 6/2023 el proyectado **artículo 62** establece las competencias y prescripciones básicas de funcionamiento de este tipo de archivos y el **artículo 63** contempla, por su parte, las funciones de estos archivos.

Tampoco puede apreciarse una diferencia significativa en las descripciones que contienen ambos preceptos, esto es, las prescripciones recogidas en el artículo 62 apartado 3 y las funciones que se establecen en el artículo 63, por lo que se sugiere reformular ambos artículos o, en su caso, refundir este contenido en un sólo artículo. Así, por ejemplo, el

artículo 62.3.a) y b) podría armonizarse con el artículo 63.1.d); el artículo 62.3.d) con el artículo 63.1.g), y el artículo 62.3.e) con el artículo 63.1.i).

Los archivos históricos se regulan en la **sección 5ª**, que comprende los artículos 64 y 65.

Conforme al artículo 12 de la Ley 6/2023, *“los archivos históricos reciben, conservan y difunden los documentos considerados de conservación permanente por su valor histórico o informativo, una vez concluidos los plazos establecidos en la correspondiente Tabla de Valoración o, en su defecto, el plazo establecido en el artículo 51.2 c)”*.

En desarrollo del artículo 12.3 de la Ley 6/2023 el proyectado **artículo 64** establece competencias y prescripciones básicas de funcionamiento de este tipo de archivos y el **artículo 65** recoge las funciones de los archivos históricos. Nuevamente, muchas de las prescripciones del apartado 3 del artículo 64 constituyen funciones que podrían refundirse con las del artículo 65.1.

La **sección 6ª** se refiere a los servicios delegados de archivo.

El **artículo 66** posibilita la creación de los servicios delegados de archivo en las consejerías y resto de entidades señaladas en el artículo 30.1 de la Ley 6/2023 en tanto no se proceda a la creación de, al menos, un servicio de archivo central dentro de su estructura orgánica.

La figura mencionada no aparece referenciada ni regulada en la Ley 6/2023, si bien ya estaba prevista su creación en la Orden 1270/2021 ante la ausencia de archivos centrales, como se recoge en su exposición de motivos.

Teniendo en cuenta que la creación de los archivos centrales se conforma como una obligación prevista en el artículo 58.3.a).2º del Reglamento, la MAIN justifica la creación de esta figura -cuyas funciones parecen configurarse como las propias de un archivo

provisional, hasta la creación del correspondiente archivo central, momento en que habrán de desaparecer automáticamente conforme previene el artículo 66.5- del siguiente modo: “ (...) la Orden 1270/2021, de 2 de noviembre, de la Consejera de Cultura, Turismo y Deporte (...) y su antecesora la Orden 21/2019, de 22 de enero, obedecieron a la necesidad de crear un armazón jurídico que permitiera dotar de entidad propia a una solución a la carencia de archivos centrales en la mayor parte de las Consejerías y otros organismos de la Administración de la Comunidad de Madrid (dado que la derogada Ley 4/1993, de 21 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Comunidad de Madrid no contemplaba dicha figura). La experiencia adquirida durante todo el tiempo desde su implantación ha permitido concluir el carácter beneficioso de esta figura, dado que, independientemente de que cada entidad de las previstas en el artículo 30.1 de la Ley 6/2023, de 30 de marzo, deba tender a contar con personal archivero propio y un archivo central en su estructura orgánica, permite una optimización de los siempre escasos recursos humanos y una figura jurídica que, ante una situación de posibles cambios constantes en la estructura del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid, pueda responder con celeridad para establecer aquellos archivos centrales que sean necesarios. Con ello, además, se contribuye a una gestión más eficaz y eficiente de los recursos disponibles en cada momento y a un funcionamiento más homogéneo del Subsistema de Archivos del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid”.

Igualmente, la disposición adicional cuarta del Decreto 264/2023 establece que “La Dirección General de Patrimonio Cultural y Oficina del Español, a través de la Subdirección General de Archivos y Gestión Documental, y en función de sus disponibilidades presupuestarias, podrá poner a disposición de la Administración de la Comunidad de Madrid y de su Sector Público, en tanto no se establezca la creación y dotación de un servicio de Archivo dentro de su estructura orgánica, unos servicios delegados de archivo”.

De este modo, los servicios delegados de archivo se configuran como una figura transitoria hasta la creación del correspondiente archivo central, razón por la cual se propone en el informe de coordinación y calidad normativa que “No obstante, si lo que se pretende es el mantenimiento de los Servicios Delegados de Archivo hasta la implantación de la nueva organización establecida en el proyecto de decreto, esta regulación debería incluirse como disposición transitoria conforme establece la directriz 40 b) de la Resolución de 28 de julio de

*2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa”.*

En efecto, dado que se trata de una figura transitoria carente de cobertura legal, no procede su regulación en el articulado del Reglamento, como si se tratase de una institución ordinaria más del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid, sino que debe insertarse como una disposición transitoria, de conformidad con la directriz 40, como sugiere el informe de coordinación y calidad normativa.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En cuanto a la redacción propuesta, teniendo en cuenta que la Ley 6/2023 no menciona la posibilidad de creación de tales servicios delegados, no parece apropiado que pueda autorizarse la creación *ex novo* de los mismos con posterioridad a la entrada en vigor de aquella -que resultaría *contra legem*-, como permiten los apartados 1 y 2 del **artículo 66**, sino únicamente el mantenimiento de los ya existentes, a modo de regulación transitoria, hasta la creación de los correspondientes archivos centrales, en observancia de la estructura legal. Por esta misma razón, tampoco resultaría adecuado regular en el **artículo 68** la creación de nuevos servicios delegados de archivo, sin perjuicio de la modificación de los ya existentes, en su caso, para adaptarse a los eventuales cambios sobrevenidos en la estructura orgánica a la que sirven antes de que se creen los correspondientes archivos centrales.

El **artículo 67** se dedica a la dirección de los servicios delegados de archivo, significando en el apartado 1, primer párrafo, que “*al frente*” habrá un técnico superior de archivos o un técnico de archivos, pertenecientes ambos a las especialidades que, respectivamente, se indican, si bien, en el párrafo segundo, se alude a “*aquellos otros que puedan ser asignados al mismo serán designados para el ejercicio de la llevanza y dirección de cada servicio delegado de archivo*”, lo que pudiera interpretarse como la posibilidad de dar cabida a

ostentar la dirección de tales archivos a otro tipo de funcionarios. A fin de evitar ulteriores problemas en aplicación de la norma, se insta a clarificar, en mayor medida, tal aspecto.

La **sección 7ª** se refiere en el **artículo 69** al Archivo Regional de la Comunidad de Madrid. Respecto de este, se indica, en el artículo propuesto, que cumple las funciones de archivo intermedio e histórico del Subsistema de Archivos del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid para las consejerías y resto de entidades señaladas en el artículo 30.1 de la Ley 6/2023, de 30 de marzo.

Para concluir este capítulo, la **sección 8ª**, integrada por el **artículo 70**, hace alusión al Archivo Histórico Provincial de Madrid. No obstante, la rúbrica empleada, tanto en el propio precepto como en la sección 8ª, alude al “*Archivo de titularidad estatal gestionado por la Comunidad de Madrid*”. Se sugiere su reformulación, con objeto de que pueda identificarse con mayor facilidad el tipo de archivo a que se hace referencia.

La incardinación de este archivo en el capítulo I del título II de la norma proyectada y, por ende, en el Subsistema de Archivos del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid, se justifica en lo prevenido en el artículo 1, apartado 3, de la Orden CLT/7/2025, de 14 de enero, por la que se crea el Archivo Histórico Provincial de Madrid (en lo sucesivo, Orden CTL/7/2025) según el cual (el resaltado es nuestro): “*El Archivo Histórico Provincial de Madrid forma parte del Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos, sin perjuicio de su inclusión en el Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid*”.

Ello, no obstante, dicha previsión debe ser interpretada en los términos de la STC 14/2013, de 31 de enero, en la que se realizan las siguientes puntualizaciones:

*“4. Lo que en este proceso constitucional se controvierte es si la inclusión de estos archivos de titularidad estatal en el sistema de archivos de Cataluña supone una alteración del régimen competencial descrito. Para dar respuesta a ello habremos de*

*tener presentes ciertos pronunciamientos anteriores de este Tribunal estrechamente vinculados a la cuestión enjuiciada.*

*Así, la STC 103/1988, de 8 de junio, en la que a propósito de la impugnación de la Ley del Parlamento de Andalucía 3/1984, de 9 de enero, de archivos, fijamos el canon de delimitación competencial sobre los archivos de titularidad estatal; y la STC 17/1991, de 31 de enero, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad promovidos por la Generalitat de Cataluña, la Junta de Galicia, el Gobierno Vasco y el Parlamento catalán, contra determinados preceptos de la Ley 16/1985, de 25 de junio, reguladora del patrimonio histórico español, en la cual nos pronunciamos, entre otras cuestiones, sobre el alcance de la potestad reglamentaria estatal en materia de archivos.*

*También debemos tomar en consideración, de modo destacado, los pronunciamientos de la STC 31/2010, de 28 de junio, en relación con la constitucionalidad del art. 127.2 (FJ 73) y de la disposición adicional decimotercera del actual Estatuto de Autonomía de Cataluña (FJ 74). Y, adicionalmente, las Sentencias que resolvieron los recursos de inconstitucionalidad promovidos contra la misma disposición adicional decimotercera por el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón (STC 46/2010, de 8 de septiembre), el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (STC 47/2010, de 8 de septiembre) y la Generalitat de la Comunidad Valenciana (STC 48/2010, de 9 de septiembre).*

*5. Por su importancia para la resolución del presente recurso de inconstitucionalidad es preciso comenzar recordando las consideraciones que se hicieron en el fundamento jurídico 74 de la STC 31/2010, de 28 de junio, puesto que, precisamente, contienen el juicio de constitucionalidad llevado a cabo por este Tribunal sobre la decisión del legislador estatutario de incluir en el sistema de archivos de Cataluña determinados fondos documentales que forman parte de un archivo de titularidad estatal. En efecto, según ha quedado visto, la disposición adicional decimotercera del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña establece que “los fondos propios de Cataluña situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona se integran en el sistema de archivos de Cataluña”.*

Importa destacar que el precepto estatutario establece que son los “fondos” -cuando sean propios de Cataluña- los que se integran en el sistema de archivos de Cataluña. Esta concreción resulta conforme con la distinción que hicimos en la STC 103/1988, de 8 de junio, en la cual valoramos como intervenciones legislativas diferentes la calificación de documentos y la ordenación de archivos. Y es que, ciertamente, ha de distinguirse la competencia para definir e integrar los elementos que componen el patrimonio documental y la competencia sobre los archivos que contienen dichos documentos. Por lo que se refiere a la primera, las competencias autonómicas sobre patrimonio histórico incluyen la capacidad para definir los elementos integrantes del mismo, y ello aun en el caso de que los documentos de interés para la Comunidad Autónoma se integren en archivos de titularidad estatal, siendo la Comunidad Autónoma la que puede establecer la definición y los elementos integrantes de su patrimonio documental con independencia de la titularidad de los documentos y del archivo en que se hallen ubicados (fundamento jurídico 3 de la mencionada STC 103/1988, de 8 de junio). Por el contrario, si la legislación autonómica contuviera referencias a los archivos de titularidad estatal, en el sentido de llevar a cabo regulaciones reservadas a la competencia legislativa del Estado, se rebasarían los límites competenciales que derivan del art. 149.1.28 CE y, eventualmente, del Estatuto de Autonomía; mientras que si las disposiciones de la ley se refieren o pueden entenderse referidas únicamente a los archivos de competencia de la Comunidad Autónoma, no se habría traspasado, evidentemente, ese límite competencial (FJ 4).

Esta doctrina se asienta en la concurrencia de dos significados en la noción constitucional de “archivo”: de un lado, el referido a los fondos documentales, como conjuntos orgánicos de documentos; y, de otro, el que atañe a las entidades o instituciones responsables de la custodia, conservación y tratamiento de tales fondos. Esta distinción, que está plenamente asentada en la legislación, tanto estatal como autonómica [así, por lo que al presente caso afecta, art. 2.1 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre; y art. 2 d) de la Ley catalana 10/2001, de 13 de julio], permite que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias sobre patrimonio cultural [así, el art 127.1 c) del Estatuto catalán], puedan otorgar una determinada calificación a fondos documentales de su interés integrados en archivos de titularidad estatal, a los efectos de su protección, pero sin que esa calificación confiera a la

*Comunidad Autónoma facultades de disposición u ordenación sobre los fondos documentales ni sobre los archivos en que se ubican.*

*En esta misma línea, la disposición adicional decimotercera del Estatuto de Autonomía de Cataluña no contempla la inclusión en el sistema de archivos de Cataluña de ningún archivo de titularidad estatal sino de los “fondos propios de Cataluña” situados en el Archivo de la Corona de Aragón. Por esta razón, en la STC 31/2010, de 28 de junio, consideramos que aunque “los Estatutos de Autonomía no pueden atribuir a las Comunidades Autónomas potestades de disposición sobre los bienes o fondos de los archivos de titularidad estatal que menoscaben o perturben las competencias del Estado para regular y gestionar sus archivos”, sin embargo “la integración en el sistema de archivos de Cataluña de sus fondos situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona ... se limita a introducir una calificación que sólo puede añadir una sobreprotección a dichos fondos” (FJ 74).*

*Entendida de este modo la disposición adicional decimotercera del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la STC 31/2010, de 28 de junio, concluyó declarando que el precepto no resultaba contrario al art. 149.1.28 CE, del mismo modo que las posteriores SSTC 46/2010, de 8 de septiembre; 47/2010, de 8 de septiembre; y 48/2010, de 9 de septiembre, reiteraron la misma apreciación, añadiendo que si la competencia estatal sobre el Archivo de la Corona de Aragón no resulta desconocida ni invadida por la disposición impugnada, en nada se veían afectadas la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de Aragón, la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, ni la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.*

*En definitiva, debemos extraer de nuestra jurisprudencia la conclusión de que no contradice el art. 149.1.28 CE, en relación con el art. 149.2 CE, que los fondos ubicados en archivos de titularidad estatal se integren en sistemas archivísticos de las Comunidades Autónomas, en cuanto ello implique una calificación que sólo añada una sobreprotección a dichos fondos, pero sin incidencia en la regulación, disposición o gestión de los fondos documentales ni de los archivos en que se ubican.*

6. *La conclusión así alcanzada debe ser contrastada con el contenido de la Ley del Parlamento catalán 10/2001, de 13 de julio, pues, por más que sea constitucional la inserción en el sistema de archivos de Cataluña de “fondos propios de Cataluña” ubicados en archivos de titularidad estatal, sin embargo es preciso enjuiciar si, como sostiene el Abogado del Estado, ello conlleva en el presente caso y con menoscabo de las competencias estatales, la sujeción del archivo en su conjunto al régimen de la Ley 10/2001, de 13 de julio; en particular, a sus arts. 21 a 25 (referidos a las disposiciones generales sobre requisitos y efectos de la pertenencia al sistema de archivos de Cataluña, personal, coordinación en la custodia de documentos, inventario y registro de archivos, y mapa de archivos de Cataluña).*

*Pues bien, tal contingencia debe ser descartada a tenor de la propia Ley 10/2001, de 13 de julio, cuyo art. 3.2, bajo la rúbrica “ámbito de aplicación”, declara que “los archivos de titularidad estatal, incluidos los integrados en el Sistema de Archivos de Cataluña, se rigen por la legislación estatal”. Este precepto comporta que la mención en el sistema de archivos de Cataluña de archivos de titularidad estatal no puede suponer que éstos se entiendan incluidos, a ningún efecto, en el ámbito de aplicación de la citada ley. A mayor abundamiento, el art. 17.2 b) de la Ley, al enumerar las funciones en materia de inspección de archivos que corresponden al Departamento de Cultura en relación al sistema de archivos de Cataluña, señala que le corresponde “la inspección técnica de los archivos situados en Cataluña dependientes de cualquier otra Administración, institución o entidad pública, excluidos los archivos de titularidad estatal cuya gestión se reserve al Estado”; sin que esta reiteración singular implique a contrario sensu la aplicabilidad de los demás preceptos.*

*La antinomia que pudiera resultar de que la propia ley que integra archivos de titularidad estatal en el sistema de archivos de Cataluña les excluya de su ámbito de aplicación, debe ser resuelta, como hicimos en la STC 103/1988, de 8 de junio, mediante una comprensión de los preceptos de la Ley que permite concluir que, efectivamente, quedan fuera del ámbito de la ley impugnada los archivos de titularidad estatal, incluso aunque éstos custodien fondos que la legislación autonómica declare ahora o en el futuro como pertenecientes al patrimonio documental autonómico. De este modo, la inclusión de los archivos de titularidad estatal en el sistema de archivos de Cataluña debe*

*entenderse vinculada a la protección añadida que la Comunidad Autónoma pueda dispensar a fondos documentales obrantes en tales archivos, al ser el de la protección de los fondos documentales uno de los fines que la Ley asigna al sistema de archivos de Cataluña (art. 16.1).*

*En definitiva, en relación con el Archivo de la Corona de Aragón, en cuanto archivo cuya gestión tiene reservada el Estado, la Comunidad Autónoma de Cataluña carece de competencias, sin perjuicio de su participación en el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón constituido por el Real Decreto 1267/2006, de 8 de noviembre.*

*En lo tocante a los archivos históricos provinciales, al haber transferido el Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña su gestión, corresponde a ésta la ejecución de la normativa aprobada por el Estado, conforme al correspondiente Convenio de traspaso de competencias. En este punto debemos recordar que desde la STC 18/1982, de 4 de mayo, venimos considerando que la competencia estatal de “legislación” ha de entenderse en sentido material, refiriéndose, por tanto, no sólo a la ley en sentido formal, sino también a los reglamentos ejecutivos e, incluso, a las circulares, si tienen naturaleza normativa. Por su parte, la competencia autonómica de “ejecución” se extiende generalmente a todos los actos aplicativos, esto es, a la potestad de administrar que comporta, junto a las facultades de mera gestión, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en la medida en que éstos sean necesarios para la mera estructuración interna de la organización administrativa (por todas, STC 103/1999, de 3 de junio, FJ 4). Ya en la STC 17/1991, de 31 de enero, con motivo de que la Generalitat de Cataluña rechazara la competencia del Estado para dictar un reglamento de organización, funcionamiento y personal de los archivos, bibliotecas y museos de titularidad estatal, dijimos que la transferencia de la gestión sobre estos archivos no conlleva la atribución de la potestad reglamentaria, pues lo que en su párrafo final establece el art. 149.1.28 CE es la posibilidad de transferir la gestión de los establecimientos citados a las Comunidades Autónomas, y que, una vez hecho, a la Generalitat corresponde “la ejecución de la legislación del Estado” esto es, sujetando su gestión a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado (FJ 19). Esta posición fue precisada a la luz del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, que, como ha quedado visto, en su art. 127.2 asigna a la Generalitat “la*

*competencia ejecutiva sobre los archivos, bibliotecas, museos y centros de depósito cultural de titularidad estatal situados en Cataluña cuya gestión no se reserve expresamente el Estado”, añadiendo que tal gestión “incluye, en todo caso, la regulación del funcionamiento, la organización y el régimen de personal”. En la STC 31/2010, de 28 de junio, rechazamos que fuera inconstitucional este último inciso, en la medida en que tales potestades no exceden del concepto de “gestión” que figura como límite de la competencia autonómica en esta materia, según el art. 149.1.28 CE; ya que la potestad reglamentaria a que se refiere el art. 112 EAC no es una potestad reglamentaria de alcance general sino que queda limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica, de acuerdo con lo que dicho en el fundamento jurídico 61 de la misma STC 31/2010, de 28 de junio.*

*Los razonamientos expuestos conducen a considerar que la interpretación natural del precepto impugnado, atendiendo a su texto, al conjunto normativo en que se integra y a la doctrina consolidada de este Tribunal, no transgrede los límites competenciales establecidos en el art. 149.1.28 en relación con el art. 149.2, ambos de la Constitución” (el subrayado es añadido).*

Atendiendo a la jurisprudencia expuesta, se hace imprescindible incluir la matización que advertimos a propósito del artículo 2 del Reglamento, a fin de eliminar cualquier duda acerca de que la inclusión del Archivo Histórico Provincial de Madrid dentro del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid se constriñe a los fondos documentales comprendidos en el mismo integrante del Patrimonio Documental Madrileño.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Asimismo, procede valorar la inclusión de la regulación del Archivo Histórico Provincial de Madrid dentro del Capítulo I, Título II referido al Subsistema de Archivos del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid.

Sin perjuicio de ello, el apartado 2 de este artículo 70, en tanto dispone que *“El Archivo Histórico Provincial de Madrid está adscrito a la Consejería a la que esté atribuida la competencia en materia de Archivos, Gestión de Documentos y Patrimonio Documental”*, debe ser suprimido, puesto que contradice lo estipulado en el artículo 1 de la citada Orden CLT/7/2025, a cuyo tenor: *“El Archivo Histórico Provincial de Madrid se crea como archivo de titularidad estatal, adscrito al Ministerio de Cultura (...)”* (el subrayado es propio). No puede obviarse, a este respecto, que el título competencial que ampara el dictado de la meritada Orden es *“el artículo 149.1. 28.ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas”*, ex disposición final primera. Por ende, debe suprimirse el apartado 2, o bien modificarse para sustituir la referencia a su adscripción por la atribución de su gestión a la consejería competente en materia de archivos, gestión de documentos y patrimonio documental.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **capítulo II** del título II regula el Subsistema de Archivos de la Administración de Justicia de la Comunidad de Madrid, que se divide en cuatro secciones. La **sección 1ª** principia con el **artículo 71**, que dispone textualmente lo siguiente:

*“A los efectos de este Reglamento en materia de organización y funcionamiento de los archivos de la Administración de Justicia de la Comunidad de Madrid que se relacionan en el artículo 32 de la Ley 6/2023, de 30 de marzo, estos se regirán por las disposiciones establecidas en el Real Decreto 937/2003, de 18 de julio, de modernización de los archivos judiciales, así como, de forma supletoria, por lo determinado en este Capítulo”.*

Como hemos venido señalando -singularmente, a propósito del capítulo IV del título I-, el Real Decreto 937/2003, al que expresamente se alude en el precepto transcrito, se dicta, en todos aquellos preceptos que se detallan en el apartado 1 de su disposición final primera, en el ejercicio de la competencia exclusiva que corresponde al Estado de acuerdo con el artículo 149.1.5.ª de la Constitución, procediendo traer a colación la doctrina del

Tribunal Constitucional contenida en sus sentencias 56/1990, de 29 de marzo, y 105/2000, de 13 de abril, a cuyo tenor *“el artículo 149.1.5 de la Constitución reserva al Estado como competencia exclusiva la "Administración de Justicia"; ello supone, en primer lugar, extremo éste por nadie cuestionado, que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del art. 117.5 de la Constitución; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 de la Constitución). La competencia estatal reservada como exclusiva por el art. 149.1.5 termina precisamente allí. Pero no puede negarse que, frente a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existen un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se colocan, como dice expresamente el art. 122.1, al referirse al personal, "al servicio de la Administración de Justicia", esto es, no estrictamente integrados en ella. En cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales. Ciertamente, deslindar los elementos básicos del autogobierno era una tarea difícil de realizar en el momento en que se aprobaron los Estatutos de Autonomía y eso explica que se dejara ese deslinde al legislador orgánico, sin perjuicio del hipotético control de constitucionalidad de este Tribunal. Lo que la cláusula subrogatoria supone es aceptar el deslinde que el Estado realiza entre Administración de Justicia en sentido estricto y "Administración de la Administración de Justicia"; las Comunidades Autónomas asumen así una competencia por remisión a ese deslinde, respetando como núcleo inaccesible el art. 149.1.5 de la Constitución, con la excepción de lo dispuesto en el art. 152.1, segundo párrafo”* (el subrayado es nuestro).

Estas sentencias se citan en la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, de 11 de enero de 2006, dictada en el recurso 154/2003, en la que se dispone que *“Resulta evidente que entre las funciones transferidas no se encuentra la de organizar y regular el archivo judicial y no puede entenderse el mismo como comprendido entre los medios materiales transferidos a la Comunidad Autónoma, lo que refuerza la circunstancia de que, en todo caso, dichos archivos están a disposición del órgano judicial correspondiente para el cumplimiento, precisamente, de la función jurisdiccional y sólo, una vez*

*cumplida su función jurisdiccional, y previa declaración al efecto del órgano judicial, se destruyen o pasan a la Administración competente en materia de patrimonio histórico artístico”.*

En análogo sentido, el Tribunal Constitucional, en sus posteriores sentencias 163/2012, de 20 de septiembre, y 224/2012, de 29 de noviembre, declaró la constitucionalidad del artículo 458 de la LOPJ, y, en particular, de su apartado 2, según el cual *“Por real decreto se establecerán las normas reguladoras de la ordenación y archivo de autos y expedientes que no estuviesen pendientes de actuación alguna, así como del expurgo de los archivos judiciales”* -siendo este el Real Decreto 937/2003-. Concretamente, en el segundo de tales pronunciamientos rechazó las alegaciones de la Generalitat de Cataluña en las que se sostenía que su regulación se encuadraba en la provisión de medios materiales transferidos a la Administración autonómica, negando que los archivos judiciales pudiesen considerarse a estos efectos archivos de titularidad estatal. Frente a ello, afirma la sentencia en su FJ 6 que *“En la STC 163/2012 ya hemos descartado que las normas reguladoras de la ordenación y archivo de autos y expedientes que no estuviesen pendientes de actuación alguna, así como del expurgo de los archivos judiciales a las que se refiere el art. 458.2 LOPJ «se inserten en la regulación de los medios materiales al servicio de la Administración de Justicia pues más bien, como afirma el Abogado del Estado, se trataría de normas vinculadas con la propia actividad jurisdiccional» [FJ 4 d)]. No queda sino concluir en la desestimación de la presente impugnación”.*

Partiendo del marco competencial expuesto, no cabe aludir a la aplicación supletoria del Reglamento respecto de lo dispuesto en el Real Decreto 937/2003 pues, como examinamos a propósito de las competencias del artículo 149.1.5ª y 18ª CE, en la primera de ellas no existe margen para la normativa autonómica, más allá de las adaptaciones imprescindibles de carácter organizativo, mientras que en la segunda tampoco procede hablar de supletoriedad sino de desarrollo de las bases estatales, en estricta observancia de las mismas. Por su parte, el artículo 32.2 de la Ley 6/2023 es claro cuando afirma que *“Los archivos judiciales de gestión y el Archivo Judicial Territorial de la Comunidad de Madrid se regirán por lo establecido en su legislación estatal propia”.* A la luz de lo señalado, procede reformular el artículo 71 para adaptarlo a lo expuesto.

Esta consideración tiene carácter esencial

A mayor abundamiento, el título del artículo 71 no se corresponde con su contenido, por lo que debería sustituirse por el de “*Régimen jurídico*” o similar.

El **artículo 72** determina, en su apartado 2, que el Archivo Histórico Provincial ejercerá, respecto de los documentos judiciales, las funciones de archivo histórico, mientras que el artículo 76, en su apartado 1, determina que el Archivo Judicial Territorial de la Comunidad de Madrid ejercerá las funciones de archivo central e intermedio.

Esta previsión resulta correcta, pues, si bien el artículo 2.1 de la Orden CLT/7/2025 determina que “*El Archivo Histórico Provincial de Madrid desempeñará las funciones previstas para los archivos intermedios e históricos en los artículos 11 y 12 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, así como las establecidas en el artículo quinto del Decreto 914/1969, de 8 de mayo, por el que se crea el Archivo General de la Administración Civil*”, su artículo 3.1.g) incluye, en relación con los documentos judiciales, “*Los documentos producidos por la Administración de Justicia en la provincia de Madrid con valor histórico que sean declarados de conservación permanente, de acuerdo con la legislación estatal vigente, a propuesta de la Comunidad de Madrid*”. Al mismo tiempo, la disposición adicional cuarta del Real Decreto 937/2003 excluye de su ámbito de aplicación los archivos históricos provinciales.

La sección 1ª de este capítulo, que comprende los **artículos 73 a 75**, regula materias de competencia normativa exclusiva del Estado, reguladas en los artículos 5 a 7 del Real Decreto 937/2003 y en el Acuerdo de 15 de septiembre de 2005, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 1/2005, de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales, por lo que debe ser suprimida toda su regulación por infracción del orden constitucional de competencias.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por el contrario, el **artículo 76** desarrolla el artículo 8 del Real Decreto 937/2003, que tiene el carácter de legislación básica, sin que se aprecie obstáculo jurídico al respecto.

En cambio, el **artículo 77**, en su apartado 1, en su letra b), contraviene lo dispuesto en el artículo 8.1 del Real Decreto 937/2003 y en el artículo 76.2 del Reglamento, cuando atribuyen al presidente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid la dependencia del Archivo Judicial Territorial (sin perjuicio de su potestad de delegación), en tanto que su letra c) reproduce el artículo 9 del Real Decreto 937/2003, que es de competencia exclusiva estatal. Lo mismo sucede con el apartado 2, que reitera lo dispuesto en el artículo 12 del Real Decreto 937/2003. Por ende, debe ser suprimido al incurrir en invasión competencial.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En lo que respecta al **artículo 78**, sus apartados 1, 2 y 4 reproducen el artículo 13 del Real Decreto 937/2003, sin añadir nada relevante, por lo que no cumple, a nuestro juicio, los requisitos que amparan el empleo de la técnica de la *lex repetita*, según lo expuesto a propósito de los artículos 39 y siguientes (STC 65/2020). Por su parte, el apartado 3 reproduce el artículo 15 del Real Decreto 937/2003, cuyos apartados 1 y 2 se dictan al amparo de la competencia exclusiva del artículo 149.1.5ª de la Constitución. Todo ello conduce a la procedencia de suprimir este precepto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Para concluir con este capítulo, el **artículo 79** resulta innecesario y reiterativo, pudiendo integrarse en el artículo 70. De mantenerse, la expresión “*sin perjuicio de la legislación estatal...*” debe sustituirse por “*se regirá por la normativa estatal...*”.

El **capítulo III** se rubrica “De los Subsistemas de Archivos de las Entidades Locales de la Comunidad de Madrid” y comprende los **artículos 80 a 82**.

El **artículo 80**, en su apartado 3, procede a autorizar la incorporación la figura de los servicios delegados de archivo para los municipios de gran población, de forma similar a la figura a la que se hace referencia en la sección 6ª del capítulo I del título II para el Subsistema de Archivos del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid. Además de lo ya señalado a propósito de dicha sección sobre la ausencia de cobertura legal de este instituto, en el caso de las entidades locales existe otro motivo adicional que determina la improcedencia de contemplar tal figura, toda vez que ni la Ley 6/2023 ni el Reglamento regulan la estructura de sus subsistemas de archivos de las entidades locales. Es más, el artículo 8.1 de la Ley 6/2023, en consonancia con la potestad de autoorganización consagrada en el artículo 4.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), proclama que *“Los archivos públicos se podrán organizar, en función de las necesidades de las entidades públicas a las que pertenezcan y de su potestad de autoorganización y según la utilización de los documentos que custodien y gestionen, en: archivos de gestión, archivos centrales, archivos intermedios y archivos históricos”*, sin predeterminar su número o estructura en cada entidad local. Asimismo, el artículo 34.2 de la Ley 6/2023 establece que *“Los archivos de gestión, centrales, intermedios e históricos de cada Subsistema de Archivos adaptarán a sus características propias lo establecido en los artículos 9, 10, 11 y 12, respectivamente”*.

Esta consideración tiene carácter esencial

Por su parte, el **artículo 81** regula los servicios mancomunados de archivo de las entidades locales, que no deben confundirse con los archivos de las mancomunidades de municipios contemplados en el artículo 34.3 de la Ley 6/2023.

En efecto, el citado artículo 34.3 de la Ley 6/2003 dispone que *“Las Mancomunidades de Municipios que conformen las Entidades Locales de la Comunidad de Madrid podrán constituir cada una un Subsistema de Archivos que deberá cumplir, al menos, con los siguientes requisitos: (...)”*. Es decir, que las mancomunidades de municipios existentes en el ámbito territorial

de la Comunidad de Madrid al amparo de los artículos 44 de la LBRL y 54 y siguientes de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 2/2003), podrán crear sus propios subsistemas de archivos, independientes de los de cada uno de los municipios que formen parte de aquellas.

Frente a ello, el artículo 81 que ahora examinamos prevé la posibilidad de que las entidades locales se mancomunen para la prestación de los servicios de archivo, agrupación que, *a priori*, resultaría admisible atendiendo a lo dispuesto en los artículos 54 (*“De acuerdo con el artículo 3.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, las Mancomunidades de Municipios son las Entidades Locales constituidas por la agrupación voluntaria de Municipios en el ejercicio del derecho a la libre asociación, para la gestión de servicios comunes o para la coordinación de actuaciones de carácter funcional o territorial”*) y 56 (*“Las Mancomunidades de Municipios asumirán, en los términos fijados en sus Estatutos, la ejecución de obras, la prestación de servicios y el desarrollo de actividades de competencia municipal de interés común a los Municipios mancomunados (...)”*) de la Ley 2/2003.

Sin embargo, no puede desconocerse que la creación de mancomunidades está sujeta a un procedimiento que comporta la aprobación de unos estatutos y su publicación, la atribución de personalidad jurídica diferenciada de sus miembros y la constitución de unos órganos de gobierno, entre otros, lo que podría determinar una menor idoneidad de esta figura para la gestión conjunta de los servicios de archivo frente a otras instituciones normativamente posibles, que no se contemplan expresamente en el Reglamento. Esta circunstancia, unida a la regulación general de las mancomunidades en la normativa expuesta, que ya contempla la posibilidad de su creación, hace innecesaria la inclusión del precepto examinado.

Por último, este título II, en su **capítulo IV**, se refiere al funcionamiento de la Red de Archivos de uso Público de la Comunidad de Madrid.

El **artículo 84** señala el procedimiento para la adhesión a la Red de Archivos de Uso Público de la Comunidad de Madrid de los archivos que no se integran en la misma de forma automática, pudiendo formularse las siguientes observaciones a su contenido:

- En el apartado 2.a), pudiera resultar desproporcionada y de difícil cumplimiento, en ocasiones, la obligación de acompañar a la solicitud de adhesión la documentación acreditativa de la titularidad de todos los documentos, fondos y/o colecciones documentales que conforman el archivo, especialmente en aquellos de gran tamaño o con fondos muy antiguos.
- En el apartado 2.d), no se alcanza a comprender la redacción de la segunda frase del punto 4º, conforme a la que debe indicarse la partida presupuestaria destinada a los archivos que carezcan de presupuesto anual.
- En el apartado 4.a), se recuerda que el sentido del silencio administrativo en los procedimientos iniciados a instancia del interesado ha de ser estimatorio, salvo que se ampare en alguno de los supuestos del artículo 24.1 de la Ley 39/2015.
- Finalmente, en cuanto al apartado 4.d), carece de sentido que la resolución que acuerde la adhesión de un archivo a la Red de Archivos de Uso Público de la Comunidad de Madrid deba publicarse por orden del consejero competente o, dicho en otras palabras, que haya de dictarse una orden para ordenar la publicación de un acto administrativo. Téngase en cuenta que los actos administrativos también pueden ser objeto de publicación cuando así lo dispongan las normas reguladoras de cada procedimiento, *ex artículo 45.1 de la Ley 39/2015*, por lo que procede eliminar el inciso “*mediante Orden de la persona titular de la Consejería a la que esté atribuida la competencia en materia de Archivos, Gestión de Documentos y Patrimonio Documental*”.

El **título III** se denomina “De la gestión documental y sus procedimientos comunes en los archivos públicos del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid” y se divide en tres capítulos. El **capítulo I** se refiere a los documentos y expedientes electrónicos y se estructura en seis secciones.

Muchos de sus preceptos reproducen, en mayor o menor medida, la legislación estatal sobre la materia, que ha sido dictada al amparo de la competencia consagrada en el artículo 149.1. 18ª de la Constitución. Como consideración general en relación con todos ellos, debe abundarse en la doctrina constitucional que ya hemos puesto de manifiesto a propósito de las normas autonómicas que reproducen normas estatales; en el caso que ahora nos ocupa, cuando tienen carácter básico.

Así, la STC 51/2019, de 11 de abril, profundiza sobre esta cuestión en su FJ 6.a):

*“Este Tribunal ha afrontado desde sus inicios el problema de la reproducción parcial de unas normas del ordenamiento por otras inferiores en jerarquía o pertenecientes a un subsistema diferente. Se trata de una técnica normativa que, a pesar de ser propicia en el marco de un Estado compuesto, con múltiples centros de emanación de disposiciones normativas, encierra algunos peligros con relevancia constitucional. Ya en la STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1 c), advertimos de los inconvenientes de utilizarla, dado que «esta técnica duplicativa se presta a un margen de inseguridad y error [...], y siempre queda sometida a la necesidad de atender en su día a las eventuales modificaciones de las normas superiores así ‘incorporadas’ al ordenamiento de rango inferior». Poco después, en la STC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8, apreciamos la inconstitucionalidad de un precepto autonómico, no porque su contenido fuese materialmente contrario a la Constitución, sino precisamente por ser reiteración innecesaria de un precepto estatal, con algunas adiciones inocuas.*

*Estas dificultades se han dado en la reproducción de prescripciones literales de la Constitución por parte del legislador ordinario (como en la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 23, o la ya citada STC 40/1981), pero sobre todo han surgido en las relaciones entre*

*la normativa estatal y la autonómica, que este Tribunal ha analizado desde el punto de vista competencial, y no desde la perspectiva de su calidad técnica normativa, que es algo que queda extramuros de nuestra jurisdicción (STC 135/2018, de 13 de diciembre, FJ 5, entre tantas otras). Esa reiteración de contenido la hemos calificado como invasión de competencias cuando se produce en materias cuya regulación no corresponde a una comunidad autónoma (SSTC 147/1993, de 29 de abril, FJ 4, siguiendo ya a otras anteriores; 150/1998, de 2 de julio, FJ 4, o STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9), porque la reiteración de las disposiciones estatales por el regulador autonómico, cuando no es imprescindible en los términos que precisaremos después, produce, con independencia de que su contenido sea acorde con la regulación estatal, una invasión competencial sobre la materia correspondiente y genera una confusión que es lesiva de la seguridad jurídica. Efecto que además, de ordinario, puede evitarse sencillamente mediante la técnica de la remisión normativa expresa.*

*Por otro lado, esas inserciones normativas suponen la incorporación de elementos derivados del ejercicio de competencias ajenas, que por tanto no pueden ser modificados por decisión propia de la comunidad autónoma, pero que en cambio siguen formalmente inalterados aun cuando el Estado modifique su regulación propia (como ya advertimos en la STC 162/1996, de 17 de octubre, FJ 3). Aunque en ese caso, mientras el legislador autonómico no reaccione para acomodar su regulación a la modificación sobrevenida de la legislación básica estatal, hemos admitido la posible inaplicación judicial del precepto legal autonómico desajustado a aquella en virtud de la regla constitucional de prevalencia del Derecho estatal, recogida en el art. 149.3 CE (SSTC 102/2016, de 25 de mayo; 116/2016, de 20 de junio; 127/2016, de 7 de julio, y 204/2016, de 1 de diciembre; y ATC 167/2016, de 6 de octubre), no deja de ser una solución no definitiva a un problema que debe ser evitado.*

*En este ámbito, los problemas competenciales de repetición de contenidos normativos han aparecido tanto en relación con competencias exclusivas del Estado como en relación con competencias de carácter básico (...).*

*Para hacer esa valoración, y sistematizando la jurisprudencia recaída en la materia, podemos afirmar hoy que en los casos de alegación de la doctrina de las *leges repetitae*,*

*es preciso, en primer lugar y al igual que ocurre en general en los supuestos de inconstitucionalidad mediata, confirmar que la normativa que se pretende reproducida ha sido efectivamente dictada en ejercicio de una competencia estatal, ya sea exclusiva —lo que dará lugar a un canon más estricto de enjuiciamiento de la regulación autonómica reiterativa—, ya sea compartida con las comunidades autónomas, pero correspondiente al Estado.*

*Realizada esa comprobación, será necesario verificar que la reiteración de la normativa estatal por el legislador autonómico satisface dos condiciones necesarias para ser admisible desde el punto de vista constitucional. Por un lado, debe concurrir un elemento finalista que justifique la necesidad de esa reproducción, que solo podrá tener un sentido instrumental: hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias. Como afirma la STC 47/2004, FJ 8, recogida en otras posteriores como la STC 341/2005, FJ 9, o la 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 11, la reiteración se debe aprobar «con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico». De esta forma, como señalamos en la STC 73/2016, FJ 10, «la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero solo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo». No sería por ello aceptable que la reproducción de las bases estatales pretendiese simplemente refundir en un único texto normativo toda la regulación aplicable en una materia (bases y desarrollo), aunque fuese con la intención de facilitar su uso al aplicador del derecho, porque daría la impresión equivocada de que el legislador autonómico ha asumido la competencia sobre la totalidad de una regulación, como si fuese autor de un sistema normativo completo, cuando en realidad está engarzado en el marco más amplio del ordenamiento del Estado, al que complementa. De hecho, en los casos en los que esa recepción instrumental de la normativa estatal sea posible, no por ello podrá entenderse que las prescripciones insertadas pasen a ser legislación autonómica dictada en ejercicio de una competencia propia —eso sería una apropiación competencial inadmisibile—, sino prescripciones básicas estatales presentes en esa legislación, de manera que su reforma o supresión estará subordinada a la modificación o derogación de la correspondiente normativa básica por el Estado. Se trata, por tanto, de normativa vinculada a las bases que*

*reproducen, que si bien no queda formalmente alterada cuando aquellas se modifican, sí lo son materialmente, e incurrirán en inconstitucionalidad sobrevenida si no se acomodan por el legislador autonómico al nuevo contenido de las bases tras su reforma.*

*Por otro lado, será también necesario, como condición material, que la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma, efecto que puede producirse bien por recogerla solo de modo parcial (caso de las SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, FJ 4, que al detectar una «reproducción parcial, con omisiones muy significativas», apreció una contradicción por defecto, y no por exceso, con la norma básica del Estado respecto a las causas de incompatibilidad de determinados cargos de las cajas de ahorro; 18/2011, FJ 18, o 62/2017, de 25 de mayo, FJ 7), bien por parafrasear la regulación estatal en términos que introduzcan confusión (como ocurrió en el primero de los preceptos examinados en el fundamento jurídico 7 de la citada STC 62/2017). En particular, hemos advertido que «omitir [una condición básica] puede ser en ocasiones tanto como contradecir» (STC 172/1996, FJ 2), sobre todo «cuando a resultas de una omisión, sea parcial o completa, la norma autonómica contenga en sí misma y por consecuencia una regulación contraria a la ley básica estatal» (STC 73/1997, FJ 4). En definitiva, el legislador autonómico no puede, con ocasión de su desarrollo, reformular las bases estatales, pretendiendo incidir en su eficacia en su territorio [SSTC 73/2016, FJ 9, y 8/2018, FJ 3 f)], sino que su recepción de la misma ha de ser, además de instrumental o auxiliar, fidedigna» (el énfasis es añadido).*

La anterior doctrina constitucional deberá tenerse en cuenta en el examen de los preceptos de este título, que se irán analizando individualizadamente a continuación, identificando los preceptos estatales que, en su caso, resultan total o parcialmente reproducidos. Con carácter general, se recomienda evitar dicha reproducción, debiendo procederse a su supresión en todos aquellos supuestos en que no cumpla los requisitos expuestos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Sentado lo anterior, el **artículo 86**, precisamente, remite a la normativa aplicable a los documentos electrónicos en su apartado 2, cuya cita individualizada, en lugar de remitirse genéricamente a la normativa básica estatal aplicable, aunque facilita su identificación, puede generar problemas de obsolescencia normativa. Entre esa normativa se incluye el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (en adelante, Real Decreto 203/2021), el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica (en lo sucesivo, ENI) y el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (en adelante, ENS), a los que haremos diversas referencias a propósito de nuestro examen.

A su vez, en el apartado 2 se hace referencia a la aplicación supletoria del Reglamento en defecto de normativa estatal, lo que resulta improcedente, pues, como se ha señalado en relación con otros preceptos anteriores, no cabe hablar de aplicación supletoria, sino de desarrollo de las bases estatales.

En lo que respecta al apartado 4, remite a lo dispuesto en el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, respecto del que tampoco cabe hablar de aplicación supletoria del Reglamento, pero en este caso por dictarse en el ejercicio de competencias exclusivas, por lo que ni siquiera cabe su desarrollo por disposición autonómica, debiendo limitarse a la cita del mismo.

Finalmente, el apartado 5 reproduce de forma parcial e incompleta el artículo 21 del ENI, con inobservancia de lo dispuesto en la jurisprudencia constitucional expuesta, por lo que debería prescindirse de tales reproducciones, sustituyéndolas por la remisión genérica que ya se hace en el apartado 2, y adicionar exclusivamente aquellos aspectos propios derivados de la regulación en el ámbito competencial autonómico.

Estas consideraciones tienen carácter esencial.

Lo mismo sucede con los **artículos 87.1** -que reproduce aspectos de los artículos 11 y 23 del ENI- y **89** -toda vez que la definición de los documentos electrónicos se realiza en los artículos 26 de la Ley 39/2015 y 46 del Real Decreto 203/2021, con los que además no concuerda plenamente-, de cuyo contenido debe prescindirse, en cuanto que no es la norma reglamentaria propuesta la competente para establecer una regulación al respecto.

Esta consideración tiene carácter esencial

La referencia temporal de los documentos electrónicos cuya regulación se prevé en el **artículo 91** transcribe casi de manera idéntica el artículo 50 del Real Decreto 203/2021, cuyo tenor literal es el siguiente:

“1. Todos los documentos administrativos electrónicos deberán llevar asociadas una de las siguientes modalidades de referencia temporal, de acuerdo con lo que determinen las normas reguladoras de los respectivos procedimientos:

a) Marca de tiempo, entendiendo por tal la asignación por medios electrónicos de la fecha y, en su caso, la hora a un documento electrónico.

b) Sello electrónico cualificado de tiempo, entendiendo por tal la asignación por medios electrónicos de una fecha y hora a un documento electrónico con la intervención de un prestador cualificado de servicios de confianza que asegure la exactitud e integridad de la marca de tiempo del documento. Los sellos electrónicos de tiempo no cualificados serán asimilables a todos los efectos a las marcas de tiempo.

2. La marca de tiempo será utilizada en todos aquellos casos en los que las normas reguladoras no establezcan la utilización de un sello electrónico cualificado de tiempo

La información relativa a las marcas y sellos electrónicos cualificados de tiempo se asociará a los documentos electrónicos en la forma que determine el Esquema Nacional de Interoperabilidad y normativa correspondiente.

3. La relación de prestadores cualificados de servicios de confianza que prestan servicios de sellado de tiempo en el sector público deberá estar incluida en la «Lista de confianza de prestadores cualificados de servicios de confianza».”

Y que conforme a la disposición final primera del Real Decreto 203/2021, este artículo tiene carácter básico al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 18.<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo común y para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Por tanto, nuevamente, se debe suprimir por falta de competencia este artículo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 94** podría integrarse con los artículos 126 y 127, por razones sistemáticas.

El **artículo 96**, en cuanto que se limita a remitirse a lo previsto en el ENS y en el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, resulta prescindible. A su vez, la referencia al reglamento comunitario no guarda relación con el objeto del precepto, relativo a las medidas de seguridad de los documentos electrónicos.

La **sección 3<sup>a</sup>** versa acerca “De los expedientes y agrupaciones documentales o de información electrónicos”, desarrollando las previsiones contenidas, esencialmente, en la Ley 39/2015 y en el título III del Real Decreto 203/2021.

Con todo, deben evitarse las reiteraciones innecesarias o las contravenciones de dicha normativa, como sucede a propósito del **artículo 98**, cuyos apartados 1 y 2 no se compadecen con el artículo 70.1 de la Ley 39/2015, a cuyo tenor “*Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla*”, por lo que no cabe entenderlo cerrado en todo caso con su resolución o terminación en cualquiera de las formas previstas en el artículo 84 de la misma ley.

Adicionalmente, la normativa básica estatal no prevé un acto administrativo independiente de cierre del procedimiento, distinto de la resolución, como el que se contempla en el apartado 3. El procedimiento finaliza a través de cualquiera de las formas contempladas en el artículo 84 de la Ley 39/2015, en tanto que su artículo 70.3 prevé la elaboración de un índice, pero no de un acto de cierre, por lo que el apartado examinado debe suprimirse o modificarse.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Al Repositorio de documentos y expedientes electrónicos se refiere la **sección 4ª**, que en su **artículo 100** desarrolla el concepto, ámbito de aplicación y responsabilidad de conformidad con los artículos 45 y 48 de la Ley 6/2023.

La **sección 5ª** versa sobre el Inventario de los sistemas de gestión y tramitación de documentos y expedientes de la Comunidad de Madrid, en desarrollo del artículo 49 de la Ley 6/2023.

La **sección 6ª** se refiere a las copias auténticas, debiendo atenerse su contenido a la doctrina constitucional expuesta en relación con el orden constitucional de competencias. En particular, la regulación que de las copias electrónicas auténticas se realiza en su **artículo 107** podría considerarse que incurre en inconstitucionalidad en los términos

señalados en el presente dictamen, por exceder del ámbito de competencia de la norma reglamentaria propuesta.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En el apartado 1 del **artículo 110**, el verbo realizar debe figurar en plural (“se realizará”).

El **capítulo II** se denomina “De la gestión del acceso y la consulta de los documentos”, desarrollando lo dispuesto en el capítulo I del título III de la Ley 6/2023, cuyo artículo 62.2 declara con carácter general que *“El ejercicio del derecho de acceso a los documentos de titularidad pública no estará condicionado a la concurrencia de un interés personal, no quedará sujeto a motivación y no requerirá la invocación de ninguna norma. Con carácter general, y de conformidad con el principio de libre acceso a la información pública establecido en el artículo 6 b) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, no será necesario utilizar el procedimiento establecido en el Título III de dicha la ley para acceder a los documentos de titularidad pública que sean de libre acceso y consulta y estén custodiados en archivos públicos del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid que dispongan de un espacio para la consulta de los documentos incluidos en sus instrumentos archivísticos de información y descripción, al no existir ningún impedimento que dificulte el ejercicio del derecho de acceso a la información pública”*.

Sin embargo, frente al anterior régimen general de acceso, el artículo 64 de la Ley 6/2023 prevé que *“El acceso a los documentos solamente podrá ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en los artículos 34 y 35 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid y en el resto de la legislación vigente”*.

En desarrollo de este precepto se dicta el **artículo 112**, que se ocupa del procedimiento para el acceso a los documentos que contengan información con datos de carácter personal o cuyo acceso esté restringido. En cuanto a su redacción, debería incluirse al final del apartado 1 el matiz *“en aquellos casos en que proceda”* pues en caso contrario

parece consagrarse un derecho incondicionado de acceso a través de copias anonimizadas, cuando no exista autorización de consulta. Por otra parte, no se alcanza a comprender la diferencia entre el objeto de este precepto y el del **artículo 113**, por lo que debería aclararse o, en su defecto, refundirse ambos.

En el **artículo 114.1 en su letra a)** debe sustituirse el anglicismo “*servidos*” por “*suministrados*” o “*facilitados*”. Y el párrafo segundo de esta letra a) podría incluirse mejor en el artículo 112.2.a). Por su parte, la letra b) del apartado 3 repite el contenido del segundo párrafo del apartado 2.

El **capítulo III** hace referencia a la restauración, salvaguarda y reproducción de los documentos.

El **artículo 118** remite en su apartado 6.b) al Real Decreto 1387/1991, de 18 de septiembre, por el que aprueban las enseñanzas mínimas del currículo de conservación y restauración de bienes culturales y se regula la prueba de acceso a estos estudios, que es una norma derogada precisamente por el Real Decreto 635/2010, de 14 de mayo, por el que se regula el contenido básico de las enseñanzas artísticas superiores de Grado en Conservación y Restauración de Bienes Culturales, por lo que habrá de remitirse de manera adecuada a dicha norma, y en concreto a la titulaciones correspondientes.

#### Esta consideración tiene carácter esencial

Precisamente, a propósito de esta consideración conviene mencionar en este aspecto las observaciones recogidas en el informe de la Dirección General de Función Pública al respecto de la designación de titulaciones académicas concretas:

“no parece aconsejable que el propio Decreto especifique la titulación académica concreta necesaria para ejercer estas funciones. Ello es así, en primer lugar, porque comporta una petrificación de la situación actual que, durante la vigencia de la norma en

cuestión –que tiene voluntad de permanencia indefinida-, puede evolucionar según lo haga el sistema de titulaciones académicas, de donde se puede derivar el riesgo de un eventual desajuste futuro entre la previsión contenida en el precepto analizado y las titulaciones universitarias o de formación profesional efectivamente existentes.

Y, en segundo término, porque la existencia de unos títulos académicos de esta naturaleza no comporta que se trate de unas profesiones tituladas –esto es, sujetas necesariamente para su ejercicio a poseer una determinada titulación académica-, de modo que la exigencia de estos títulos como únicos habilitantes podría considerarse como una limitación indebida al derecho constitucional de libre elección de profesión u oficio (artículo 35 de la Carta Magna), y dificultar una correcta utilización de los efectivos disponibles en cada organización afectada por este Decreto.

Todo esto no es óbice para que se pueda prever que la realización de estas tareas se encomiende a personal técnico cualificado, pero la forma de determinación de esa cualificación no debería ser únicamente la posesión de un determinado título académico sino que cada organización destinataria de esta regulación habría de articular los sistemas que considere más adecuados para tal fin (por ejemplo, en el caso de la Administración autonómica, a través, en su caso, de la superación de un proceso selectivo con un temario y unas pruebas adecuadas al contenido de las funciones que se les vaya a atribuir).

Además de lo anterior, y más en particular, las reglas contenidas en estos preceptos serían aplicables a todo el sistema de archivos, incluido el subsistema de archivos de la Administración autonómica, en cuyo caso la pertinencia o no de su previsión también debe valorarse desde la perspectiva del sistema de clasificación del personal al servicio de la misma.”

Se desarrolla en el **artículo 119**, con la finalidad de salvaguarda de los documentos constitutivos del Patrimonio Documental Madrileño, la obligación para los archivos centrales, los archivos intermedios y los archivos históricos, o sus archivos equivalentes, de contar con un *“Plan de Documentos Esenciales y de Actuación ante Emergencias y Salvaguarda del Patrimonio Documental”*, el cual será aprobado por el órgano de dirección

y coordinación de cada Archivo o Subsistema de Archivos, previo informe de la Comisión de Acceso y Valoración de Documentos de la Comunidad de Madrid. Y a su vez, se prevé que *“los diferentes Planes de Documentos Esenciales y de Actuación ante Emergencias y Salvaguarda del Patrimonio Documental se integrarán en el Plan de Documentos Esenciales y de Actuación ante Emergencias y Salvaguarda del Patrimonio Documental de la Comunidad de Madrid, que será aprobado mediante Orden de la persona titular de la Consejería a la que esté atribuida la competencia en materia de archivos, gestión de documentos y Patrimonio Documental”*. Y además la consejería a la que esté atribuida la competencia en materia de archivos, gestión de documentos y patrimonio documental elaborará y aprobará *“Las condiciones específicas para la conservación de documentos en sus distintos soportes físicos”*, que serán objeto de una norma técnica.

Resultaría oportuno simplificar esta redacción y sugerir la formulación de una única normativa que contemple las condiciones de conservación y protección de documentos. Por otro lado, no se recoge en la Ley 6/2023 la figura del “Plan de Documentos Esenciales y de Actuación ante Emergencias y Salvaguarda del Patrimonio Documental de la Comunidad de Madrid”.

Los **artículos 121 a 124** se ocupan de las reproducciones de documentos. Tanto el contenido de este artículo 123 como el del artículo 124 deberían integrarse con la disposición adicional segunda del Reglamento, a cuyas consideraciones nos remitimos. Adicionalmente, el contenido de la letra b) del apartado 3 del artículo 124 no forma parte del objeto de dicho precepto, sino del precedente.

El **artículo 125** se refiere, en el ámbito de autoorganización de la Comunidad de Madrid, al Archivo de Seguridad de Reproducciones Digitales de Documentos de la Comunidad de Madrid con el que contará los Subsistemas de Archivos del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid y de la Administración de Justicia de la Comunidad de Madrid. Sin embargo, el texto propuesto adolece de regulación sobre la

creación y estructura del Archivo de Seguridad de Reproducciones Digitales de Documentos de la Comunidad de Madrid.

La digitalización de los documentos está regulada en virtud de lo dispuesto por los **artículos 126 y 127**, que convendría unificar con el artículo 94 y remitirse a las correspondientes normas técnicas en la materia.

Por otro lado, procede traer a colación en este aspecto las observaciones recogidas en el informe de la Dirección General de Función Pública citado *ut supra* al respecto de la designación de titulaciones académicas concretas.

El **título IV** del proyecto de Decreto se rubrica “De la gestión documental y sus procedimientos en los Subsistemas de Archivos de Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid y de la Administración de Justicia de la Comunidad de Madrid” y se estructura en siete capítulos. El **capítulo I** se titula “De la captura y del registro de documentos” y comprende el **artículo 128**, relativo a la captura de los documentos, y el **artículo 129**, del registro de los documentos.

El **capítulo II** se refiere al procedimiento de ingreso y salida de documentos, dividiéndose en tres secciones. La **sección 1ª**, respecto el ingreso de documentos, comprende los artículos 130 y 131.

El **artículo 130** se remite directamente al artículo 50 de la Ley 6/2023, regulándose en el **artículo 131** las disposiciones correspondientes al procedimiento de ingreso de documentos y el destino de estos.

El apartado 4.a) de este último precepto extiende su regulación “tanto para el ámbito del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid en su conjunto como para los ámbitos de los Subsistemas de Archivos del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid y de la Administración de Justicia de la Comunidad de Madrid”, atribuyendo en todos estos casos

a la consejería competente la facultad de determinar el archivo público de titularidad de la Comunidad de Madrid en el que deben ingresar los documentos a que se refieren los párrafos b), c), d), f), h) e i) del artículo 50.2 de la Ley 6/2023. Sin embargo, dicha previsión se opone al principio de competencia y supone una extralimitación en el caso de los archivos o subsistemas de archivos de la Asamblea de Madrid, la Cámara de Cuentas, las entidades locales y las universidades públicas, además de contravenir el régimen reglado de ingresos, tanto ordinarios como extraordinarios, y posteriores trasposos, regulados a lo largo de la normativa legal y reglamentaria.

De hecho, en relación con los ingresos extraordinarios, la disposición adicional séptima de la Ley 6/2023 predetermina el ingreso de los documentos y fondos documentales provenientes de herencias, donaciones, legados y adquisiciones a título oneroso por parte de la Comunidad de Madrid en el Archivo Regional de la Comunidad de Madrid, sin que se prevea una alternativa en contrario. Y, menos aún, cabe imaginar que la consejería competente, “a través de la Dirección General competente”, pueda determinar el archivo de destino de tales documentos cuando la adquisición se haya producido, por ejemplo, por una entidad local o una universidad pública, excepcionando el régimen general previsto en la Ley 6/2023 y el Reglamento proyectado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En cuanto al apartado 5, su primer párrafo alude a ingresos derivados tanto de actos *inter vivos* como *mortis causa*. Sin embargo, su letra b) solo contempla negocios jurídicos *inter vivos*, por lo que debería completarse o especificarse que solo se refiere a estos.

La **sección 2ª** se refiere a las transferencias de documentos, diferenciando el **artículo 132** entre transferencias ordinarias y transferencias extraordinarias, mientras que el **artículo 133** establece una serie de prescripciones en el procedimiento para la realización de las transferencias, aunque algunas de ellas ya están recogidas en otros artículos del texto propuesto.

Resulta llamativo el inciso previsto en la letra d) de este precepto, cuando indica que *“Las transferencias ordinarias se realizarán de acuerdo con los plazos fijados en las Tablas de Valoración, cuando éstas existan, y con la capacidad de envío y/o recepción de cada archivo”*. Mediante el fragmento subrayado se permitiría exceptuar el cumplimiento de los plazos establecidos en las tablas de valoración (o, en su defecto, los previstos en la normativa con carácter subsidiario, a los que convendría hacer una referencia expresa), incumpléndose la obligación legal por circunstancias fácticas, lo cual no debería contemplarse en una disposición general. Se sugiere su sustitución por la siguiente previsión: *“Las transferencias ordinarias se realizarán de acuerdo con los plazos fijados en las Tablas de Valoración o, en su defecto, una vez transcurridos los plazos previstos en el artículo 51.2 de la Ley 6/2023, de 30 de marzo”*.

Finalmente, la **sección 3ª** se refiere a la salida de documentos. La salida de documentos se regula en el artículo 52 de la Ley 6/2023, y el **artículo 134** del proyecto de decreto se remite a este artículo y resto de normativa de aplicación. Es importante tener en cuenta que los derechos y prescripciones regulados son plenamente aplicables sin necesidad de que se repliquen en el artículo propuesto.

Por lo demás, en el apartado 1 debe eliminarse el inciso *“con carácter básico”*, pues dicha tipología legal no resulta predicable respecto de normas autonómicas.

En el apartado 3, podría suprimirse la cita individualizada a las distintas disposiciones estatales por una referencia genérica a la normativa estatal aplicable, evitando de este modo la obsolescencia normativa o futuras enumeraciones incompletas. Además, su cita, de resultar procedente, debería incluirse de forma abreviada, de conformidad con la directriz 80. Y, en todo caso, debería suprimirse el inciso final *“sin perjuicio de lo establecido, en todo aquello en lo que no se les oponga, en la Ley 6/2023, de 30 de marzo, y en este Reglamento”*, en consonancia con lo expuesto en este informe a propósito de la competencia exclusivamente ejecutiva y no reglamentaria en relación con el Archivo

Histórico Provincial. Finalmente, este mismo régimen aplicaría a los archivos judiciales, cuyas salidas se registrarían por su normativa específica (Real Decreto 937/2003), razón por la cual el artículo 52.3 de la Ley 6/2023 alude acertadamente, con carácter general, a los archivos de titularidad estatal y gestión transferida a la Comunidad de Madrid.

Esta consideración tiene carácter esencial.

A la luz de lo expuesto, se propone sustituir la redacción de este apartado 3 por la de *“La salida de documentos de los archivos de titularidad estatal gestionados por la Comunidad de Madrid se registrará por la normativa estatal que les resulte aplicable en cada caso y en el convenio de gestión de los mismos”*.

El **artículo 135** regula el procedimiento administrativo de salida de documentos, mientras que las salidas temporales se regulan en el **artículo 136**, si bien se contempla un régimen especial para el préstamo administrativo en el capítulo VI de este mismo título, a cuyas observaciones nos remitimos.

En todo caso, el régimen autorizador de las salidas temporales que se contempla en el artículo 136 debe ser revisado para ajustarse a lo dispuesto en el artículo 80.2 de la Ley 6/2023, que previene que *“En el caso de los archivos que conforman el Subsistema de Archivos del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid, la salida de documentos deberá ser autorizada mediante Orden del titular del órgano de dirección y coordinación del Subsistema a que se hace referencia en el artículo 30.3”*. Por el contrario, la letra b) del artículo 136 alude a la aprobación de la dirección general competente -sin constreñirla, además, al Subsistema de Archivos del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid-. Y la letra d), de forma más confusa aún, requiere la aprobación de la dirección general competente, pero exige su formalización por orden del consejero competente, introduciendo una aparente distinción entre ejercicio de la competencia autorizatoria y formalización de la misma que no tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico. Por

tanto, las anteriores previsiones deben ser revisadas, ajustándolas a la previsión legal que desarrollan.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **capítulo III** comprende los artículos 138 a 142, y se rubrica “De la descripción y clasificación documental y de los instrumentos resultantes”.

Convendría que el **artículo 141** regulase de manera más rigurosa y detallada lo concerniente a la planificación descriptiva.

Finalmente, este capítulo III, en su **artículo 142** se remite a la normativa vigente en materia de difusión y propiedad intelectual, diferenciando entre los derechos de explotación, que se atribuyen al archivo público, y los derechos morales de propiedad intelectual que pudieran corresponder al personal técnico archivero que hubiera intervenido en su confección, lo que resulta congruente con el artículo 14 de Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia, que considera irrenunciables e inalienables los siguientes derechos morales:

*“Corresponden al autor los siguientes derechos irrenunciables e inalienables:*

- 1.º Decidir si su obra ha de ser divulgada y en qué forma.*
- 2.º Determinar si tal divulgación ha de hacerse con su nombre, bajo seudónimo o signo, o anónimamente.*
- 3.º Exigir el reconocimiento de su condición de autor de la obra.*
- 4.º Exigir el respeto a la integridad de la obra e impedir cualquier deformación, modificación, alteración o atentado contra ella que suponga perjuicio a sus legítimos intereses o menoscabo a su reputación.*
- 5.º Modificar la obra respetando los derechos adquiridos por terceros y las exigencias de protección de bienes de interés cultural.*

*6.º Retirar la obra del comercio, por cambio de sus convicciones intelectuales o morales, previa indemnización de daños y perjuicios a los titulares de derechos de explotación.*

*Si, posteriormente, el autor decide reemprender la explotación de su obra deberá ofrecer preferentemente los correspondientes derechos al anterior titular de los mismos y en condiciones razonablemente similares a las originarias.*

*7.º Acceder al ejemplar único o raro de la obra, cuando se halle en poder de otro, a fin de ejercitar el derecho de divulgación o cualquier otro que le corresponda.*

*Este derecho no permitirá exigir el desplazamiento de la obra y el acceso a la misma se llevará a efecto en el lugar y forma que ocasionen menos incomodidades al poseedor, al que se indemnizará, en su caso, por los daños y perjuicios que se le irroguen.”*

El **capítulo IV** “De la organización e instalación de los documentos” comprende los artículos 143 y 144. El **artículo 143**, al referirse a la ordenación de los expedientes electrónicos, debería aplicar con carácter prioritario la normativa recogida en las Normas Técnicas de Interoperabilidad y en la normativa que regule la gestión de los documentos electrónicos en la Administración de la Comunidad de Madrid y en la Administración de Justicia de la Comunidad de Madrid, que parecen contemplarse en el apartado 3 con carácter supletorio. En cuanto a su apartado 2.d), damos por reproducida la consideración esencial formulada a propósito del artículo 98.

El **capítulo V** se titula “De la conservación de los documentos”. El **artículo 145** incorpora en su apartado 2 una remisión a las reservas competenciales de los artículos 59 y 98.3.b) de la Ley 6/2023. No obstante, no se entiende esta remisión, en tanto que no solamente se incluyen en los referidos preceptos de la Ley 6/2023 las referencias a las reservas competenciales señaladas.

El **artículo 146** establece unos criterios generales para la conservación de los documentos en soporte físico; el **artículo 147**, para la conservación de los documentos en soporte papel, y el **artículo 148**, para la conservación de los documentos en soporte electrónico y otros soportes. Todos estos criterios deben ser objeto de las correspondientes normas técnicas a las que precisamente se refiere el artículo 145.

En lo que respecta al artículo 147.1, cabe plantearse cómo puede determinarse *a priori* cuándo un expediente o documento va a devenir de conservación permanente, a efectos de observar la interdicción del empleo de papel reciclado. Y en el artículo 148.2, de acuerdo con los criterios de la Real Academia Española, deben suprimirse los dos puntos.

El **capítulo VI** regula el préstamo administrativo de los documentos, que define en el **artículo 149** como “*la entrega o remisión de expedientes o, en general, documentos, a los órganos jurisdiccionales o administrativos en cumplimiento de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico*”.

En realidad, el préstamo administrativo es una modalidad de salida de documentos, y así resulta del artículo 134.2.a) del Reglamento, que contempla como salida temporal “*aquella que se realiza por un periodo de tiempo determinado con fines de préstamo administrativo, restauración, reproducción o difusión cultural*”. Por su parte, el artículo 136.1 regula el régimen a que habrán de ajustarse las salidas temporales de documentos, “*salvo en el caso de la regulación específica de los préstamos administrativos establecida en el Capítulo VI del Título IV*”.

En consonancia con lo anterior, el artículo 149.2 que ahora analizamos establece que “*El préstamo administrativo se regirá por lo dispuesto en este Capítulo, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 134 y 135*”. Por tanto, las anteriores previsiones resultan congruentes y están adecuadamente coordinadas.

Sin embargo, a continuación, puntualiza el artículo 149.2 *in fine* que “*los préstamos administrativos de documentos de más de 50 años de antigüedad a las unidades de gestión tendrán la consideración de salidas temporales de conformidad con lo previsto en la Sección 3ª del Capítulo II del Título IV*”.

Como se ha visto, la sección 3ª del capítulo II del título IV se refiere a las salidas de documentos; en concreto, las salidas temporales se regulan en el artículo 136. Sin embargo, este artículo 136 indica que las salidas temporales de documentos se adecuaran a las prescripciones establecidas en el referido precepto salvo, precisamente, en el caso de la regulación específica de los préstamos administrativos establecidos en el capítulo VI del título IV. Al mismo tiempo, a pesar de la remisión contenida en el artículo 149.2 *in fine* para los préstamos administrativos de documentos de más de cincuenta años al artículo 136, este no puede resultar aplicable, ya que solamente contempla en sus letras a) y b) el régimen de salidas temporales para restauración, reproducción o difusión cultural, que son las restantes modalidades previstas en el artículo 134.2.a). Y, a mayor abundamiento, el artículo 52 de la Ley 6/2023 contempla un régimen diferente de autorización de salida de documentos de los archivos públicos en función de si son reclamados para fines judiciales o administrativos (esto es, para lo que el Reglamento conceptúa como préstamo administrativo) o para otros fines distintos de los anteriores. En atención a todo ello, esta remisión especial para el préstamo administrativo de los documentos de más de cincuenta años debe ser suprimida, debiendo regirse por las mismas reglas que cualquier otro préstamo administrativo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 150** establece una serie de prescripciones para el procedimiento de préstamo, debiendo ajustarse el régimen de autorización a lo dispuesto en el artículo 80.1 de la Ley 6/2023.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por lo demás, su apartado 2 se remite a las Normas Técnicas de Interoperabilidad y a la normativa que regule la gestión de los documentos electrónicos en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Madrid o de la Administración de Justicia de la

Comunidad de Madrid, utilizándose los sistemas de firma establecidos para tal fin. No obstante, debería preverse la aplicación con carácter prioritario de dicha normativa.

La difusión y divulgación de los archivos, reguladas en el **capítulo VII**, comprende los artículos 152 a 154, respecto de los que nada cabe objetar, más allá de destacar su carácter esencialmente programático.

El **título V** regula la inspección de archivos y su actividad, estructurándose en tres capítulos. El **capítulo I**, “De la Inspección en materia de archivos y de su procedimiento”, comprende los artículos 155 a 162.

El **artículo 156** desarrolla las funciones de la inspección de archivos, adicionando determinadas funciones a las previstas en el artículo 100 de la Ley 6/2023, al amparo de lo dispuesto en su letra e).

Sin embargo, en lo que respecta a las nuevas funciones que se contemplan en el precepto proyectado, la prevista en la letra d) de su apartado 1 contraviene lo dispuesto tanto en el artículo 100.b) de la Ley 6/2023 como en el artículo 56 de la Ley 39/2015, que reservan la facultad de adoptar las medidas provisionales al órgano competente. Nótese como, incluso en casos de urgencia inaplazable que no permitan demorar su adopción hasta la iniciación del correspondiente procedimiento administrativo, el apartado 2 del artículo 56 de la Ley 39/2015 atribuye tal función al órgano competente para incoar o instruir dicho procedimiento.

Ello es así en la medida en que el personal inspector, aun cuando tenga la condición de funcionario público, no es un órgano administrativo en el sentido del artículo 5 de la Ley 40/2015, mientras que las medidas provisionales, al producir efectos frente a terceros, han de acordarse mediante actos administrativos susceptibles, en su caso, de ser revisados mediante los recursos administrativos y judiciales que la ley establezca, a fin de evitar la

indefensión de los interesados; actos que únicamente pueden ser dictados por los órganos administrativos competentes, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 39/2015.

De este modo, la inspección de archivos podrá proponer la adopción de medidas provisionales -incluso urgentes- al órgano competente, tal y como contempla la letra f) del apartado examinado, pero en ningún caso proceder a su adopción, por lo que debe suprimirse la letra d).

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por lo demás, y si bien los artículos 100.b) y 112 de la propia Ley 6/2023 emplean el término “medidas cautelares”, se reputa más correcto aludir a “medidas provisionales”, que es la terminología empleada en el seno del procedimiento administrativo por la normativa básica estatal (entre otros, el ya citado artículo 56 de la Ley 39/2015), por oposición a las medidas cautelares que se adoptan en el ámbito judicial por los órganos jurisdiccionales.

Por lo que respecta al personal de la inspección de archivos, deberá armonizar o, en su caso, refundirse el apartado 3 con lo dispuesto en el artículo 165.

Finalmente, el apartado 4 contraviene lo dispuesto en el artículo 99.2 de la Ley 6/2023, al posibilitar, por razones del servicio o en función de la materia, la designación de personal inspector que no reúna los requisitos previstos en aquel. En consecuencia, debe ser suprimido, al contravenir lo dispuesto en los artículos 128 y 47.2 de la Ley 39/2015.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 159** contiene una contradicción en su apartado 2, debiendo aclararse si la dación de cuentas de la actuación inspectora desarrollada ha de producirse con carácter anual o semestral. Al mismo tiempo, existe un error tipográfico en “*se dará cuentas*”.

Por su parte, en el apartado 3 se sugiere sustituir la expresión “*se determinará*” por “*podiera resultar*”, “*se revelase la presunta*”, o expresión equivalente que salvaguarde la debida presunción de inocencia, ya que la comisión de infracciones solo puede declararse por resolución administrativa previa tramitación del correspondiente procedimiento sancionador. Por esta misma razón, en el apartado 4, convendría sustituir la referencia a “*las deficiencias constitutivas de infracción administrativa*” por “*las deficiencias detectadas*”. Así, como acertadamente señala el artículo 160.2 proyectado, las actas de inspección tendrán la condición de actuaciones previas, lo que es conforme con el artículo 55 de la Ley 39/2015.

Para concluir, la remisión que se contiene en el apartado 4 del artículo 159 al apartado 2 es errónea, debiendo venir referida al apartado 3.

El **artículo 160** se refiere al levantamiento de las actas de inspección y a los informes de auditoría. El levantamiento y formalización de las actas de inspección se regula en el **artículo 161**. No obstante, este artículo 161 debe ser objeto de una total reformulación, por un lado, debido a la extensión tan larga de la redacción, que incumple lo dispuesto en la directriz 30 y, por otro lado, por la confusión que genera la regulación planteada, derivada de los siguientes aspectos:

- La distinción entre actas definitivas y provisionales no encuentra sustento en la normativa básica estatal ni en la ley autonómica que se desarrolla. Al mismo tiempo, resulta carente de sentido y puede ocasionar numerosos problemas prácticos. En particular, ha de llamarse la atención sobre el hecho de que las actas provisionales no contemplan la descripción de los hechos constatados en la inspección, que constituyen precisamente el fundamento de estas, pues su valor probatorio y presunción de veracidad vienen referidos precisamente a tales hechos, de conformidad con los artículos 100.c) de la Ley 6/2023 y 77.5 de la Ley 39/2015. Habida cuenta de lo anterior, debería sustituirse por un modelo único de acta, con un contenido mínimo que, en todo caso, incluyese los

hechos constatados por el personal inspector -refundiendo los apartados 1 a 4 y los anexos II y III-, sin perjuicio de su posible ampliación con datos adicionales en cada caso.

- Precisamente el valor probatorio de los hechos consignados en las actas de inspección se contempla en el apartado 6, que resulta suprimible, al reiterar innecesariamente las previsiones legales citadas, contribuyendo a la desmedida extensión del precepto. A mayor abundamiento, la redacción de este apartado es reiterativa, repitiendo dos veces lo mismo (*“de los hechos constatados que se recojan en ellas, salvo que se acredite lo contrario, así como de los hechos que motiven su formulación y resulten constatados por el personal inspector, sin perjuicio de las pruebas que las personas interesadas puedan aportar o señalar en defensa de sus derechos e intereses”*). También en el apartado 3 se reitera en dos ocasiones la negativa a la recepción del acta, sin que se comprenda la razón por la que se regula este extremo solo para las actas provisionales y no para las definitivas, lo que redundaría en la necesidad de unificar ambas clases.

- En el apartado 7, debe sustituirse la expresión *“adoptar las medidas cautelares”* por la de *“proponer las medidas provisionales”*, en consonancia con la consideración esencial formulada al artículo 156.

- Para concluir, debe revisarse el apartado 10. Además de unificar las clases de actas, la forma de notificación no debería depender del soporte en que se haya extendido el acta, sino de la obligación o no de los interesados de relacionarse por medios electrónicos con la Administración. Y ello, sin perjuicio de que se entregue copia de las actas en el acto o se notifiquen junto con el acuerdo de inicio del eventual procedimiento administrativo al que pudieran dar lugar.

En consecuencia, se insta a una nueva redacción más sencilla y clara del artículo 161, atendiendo a las directrices expuestas.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La planificación de la actividad inspectora y auditora se regula en el **capítulo II**. El **artículo 163** se refiere a los “Planes Generales de Inspección y Auditoría del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid y del Patrimonio Documental Madrileño”. En su apartado 3 se dispone que la consejería competente en materia de archivos, gestión de documentos y patrimonio documental, mediante orden de la persona titular de la misma, aprobará las directrices para la elaboración y seguimiento del Plan General que, entre otros aspectos, deberá contener, como mínimo, la forma de elaboración, sistemática y aprobación del mismo. Sin embargo, el artículo 157 señala que los Planes Generales de Inspección y Auditoría del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid y del Patrimonio Documental Madrileño, de carácter periódico, son aprobados mediante orden de la persona titular de la consejería a la que esté atribuida la competencia en materia de archivos, gestión de documentos y patrimonio documental. Por tanto, no se alcanza a entender lo que parece la existencia de una orden previa a la orden de aprobación de los planes generales, extremo que debe revisarse.

El **capítulo III** se refiere a la organización de la actividad inspectora y auditora y comprende los artículos 165 a 169.

El **artículo 165**, apartado 1, respecto del personal de la Inspección de Archivos, debería refundirse con el artículo 156, apartados 2 y 3, y evitar repeticiones innecesarias.

Por su parte, el apartado 3 prevé la posibilidad de modificar la acreditación oficial regulada en el anexo I del Reglamento mediante resolución del director general competente, lo que vulnera el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos consagrado en el artículo 37 de la Ley 39/2015. No cabe modificar una disposición general por un acto administrativo. A lo sumo, cabría establecer una degradación del rango de este aspecto, permitiendo que el mismo pudiese ser modificado por orden del consejero competente -en tanto que disposición general-, pero no por una resolución del director general -que es un acto administrativo-.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 168** se refiere a la colaboración y auxilio en la función inspectora y podría contemplarse su eliminación, dado que su contenido ya se encuentra incorporado en diversas partes del proyecto (por ejemplo, integrándose en el artículo 158.2), y lo mismo se predica del **artículo 169**, que se refiere a las obligaciones del personal de la inspección de archivos. En todo caso, cabe recordar que la colaboración interadministrativa tiene carácter voluntario, en los términos de los artículos 18 de la Ley 39/2015 y 141 de la Ley 40/2015.

El **título VI** “De las actuaciones y los instrumentos en materia de protección y promoción del Patrimonio Documental Madrileño” se divide en siete capítulos. El **capítulo I** “De la adquisición, la expropiación forzosa y los depósitos voluntarios y forzosos de documentos” se estructura en tres secciones. La **sección 1ª** “De la adquisición y de la expropiación forzosa de documentos” comprende los artículos 170 y 171.

La **sección 2ª** se rubrica “de los depósitos voluntarios de documentos” y comprende los **artículos 172 y 173**.

Desde el punto de vista de la técnica normativa, las cuatro letras del artículo 172.1 emplean la misma fórmula, por lo que podrían sustituirse y refundirse todas ellas mediante el empleo de una fórmula común. Por otra parte, en la letra b) se alude a los depósitos voluntarios de documentos no solo en el Subsistema de Archivos del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, sino también en el de la Administración de Justicia. Sin embargo, teniendo en cuenta que el objeto de los archivos judiciales se circunscribe a los documentos judiciales, de conformidad con los apartados 2 y 4 del artículo 1 del Real Decreto 937/2003, no parece que resulte posible la realización de depósitos voluntarios en tales archivos, por lo que cabría plantearse su exclusión de este precepto.

En cuanto al artículo 173.g), convendría precisar los supuestos que ampararían la asunción del coste del depósito voluntario por parte del archivo depositario, como excepción a la regla general de asunción por el depositante, a fin de salvaguardar el principio de igualdad que ha de inspirar toda actuación administrativa.

Finalmente, la **sección 3ª** se refiere a los depósitos forzosos de documentos, remitiéndose en su **artículo 174** al artículo 90 de la Ley 6/2023, mientras que el **artículo 175**, aunque lleva por rúbrica la de “Procedimiento y gastos de depósito forzoso”, en realidad se ocupa de la ejecución de la resolución que se dicte.

En realidad, ambos preceptos podrían unificarse en uno solo. Adicionalmente, el apartado 2 del artículo 175 contraviene las potestades de autotutela administrativa consagradas en los artículos 97 y siguientes de la Ley 39/2015, así como en el artículo 90 de la Ley 6/2023, al prever que, para la ejecución de la resolución administrativa, se requiera la intervención de la autoridad judicial; previsión que, al mismo tiempo, invade la competencia exclusiva estatal del artículo 149.1.5ª de la Constitución en materia de Administración de Justicia, por lo que debe suprimirse en todo caso.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **capítulo II** “De los instrumentos de información sobre los archivos” en su **artículo 176** recoge como instrumentos mínimos de información: a) la memoria anual de los archivos; b) la estadística de archivos de la Comunidad de Madrid; y c) el directorio de archivos de la Comunidad de Madrid; instrumentos que se regulan, respectivamente, en los artículos posteriores de ese mismo capítulo II, en el capítulo IV y en el capítulo V; intercalándose en el capítulo III la identificación, valoración, selección y eliminación de documentos. Razones de técnica sistemática aconsejarían regular junta o seguidamente los referidos instrumentos, sin intercalar otras materias ajenas a los mismos.

La Memoria anual de los archivos se regula en el **artículo 177** siendo su confección competencia de los archivos que integran el Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el contenido esencial del formulario establecido por la Consejería a la que esté atribuida la competencia en materia de archivos, gestión de documentos y Patrimonio Documental.

No obstante, el resto de los instrumentos, la estadística de archivos y el directorio de archivos se localizan fuera de este capítulo II, esto es, en el capítulo IV y el capítulo V de este título, por lo que, como se ha indicado, sería aconsejable reformular y reestructurar dicho contenido.

Y el **artículo 178** se refiere a la normalización de los instrumentos de información de los archivos, atribuyendo la competencia a la consejería a la que esté atribuida la competencia en materia de archivos, gestión de documentos y patrimonio documental. Sin embargo, esta competencia ya viene regulada a lo largo del texto del proyecto en diversas ocasiones. Por otra parte, al tratarse de un precepto general que viene referido a todos los instrumentos de información, desde una perspectiva sistemática, debería preceder al artículo 177, pudiendo integrarse en el artículo 176.

El **capítulo III** “De la identificación, valoración, selección y eliminación de los documentos de titularidad pública y privada”, en su **sección 1ª** establece una serie de disposiciones generales, y así, el **artículo 179** se refiere al ámbito de aplicación y cuestiones generales. El apartado 2 de este artículo debería suprimirse en cuanto que responde al mismo contenido que lo dispuesto en el apartado 1. Y las prescripciones del apartado 3 deberían incorporarse en las secciones correspondientes a cada procedimiento.

En lo que respecta al ámbito de aplicación de este capítulo, que los mencionados apartados 1 y 2 extienden *“tanto a los documentos de titularidad pública (...) como a los documentos de titularidad privada constitutivos o susceptibles de formar parte del Patrimonio*

*Documental Madrileño conforme a lo previsto en el artículo 80 de la Ley 6/2023, de 30 de marzo”.*

De entrada, debe suprimirse el inciso “o susceptibles de formar parte”, pues no cabe extender la aplicación reglamentaria a documentos de titularidad privada que no sean constitutivos o formen ya parte del Patrimonio Documental Madrileño, pues para ello se requiere o bien que los mismos hayan sido expresamente informados o inscritos como tales (apartados 1.b), 2 y 3 del artículo 80 de la Ley 6/2023) o que hayan superado las antigüedades previstas en los apartados 1.d) y e) del artículo 80 de la Ley 6/2023.

Por lo demás, al igual que sucede con este apartado, debería acotarse el ámbito de aplicación de las prescripciones de otros preceptos de este capítulo (como sucede con los artículos 181.1 y 182.1, que se refieren genéricamente a todos los documentos de titularidad privada) a los documentos de titularidad privada integrantes del Patrimonio Documental Madrileño.

Así, ya en el propio preámbulo de la Ley 6/2023 destaca, como uno de los ejes fundamentales de su regulación, el atinente a “la protección, custodia y difusión de los documentos de titularidad pública y del Patrimonio Documental Madrileño”. En cuanto a su articulado, diversos preceptos circunscriben el régimen de acceso, valoración y selección a los documentos de titularidad pública (entre otros, los artículos 24.1, 54.3 o 62.1 y 4), si bien los artículos 68.1 y 69.1 equiparan el régimen de acceso a los documentos de titularidad privada que formen parte del Patrimonio Documental Madrileño y que se encuentren en archivos públicos o privados integrados en el Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid. Por su parte, en materia de eliminación, el artículo 71.2 se circunscribe a los documentos de titularidad pública, pero el artículo 86 amplía el régimen a todos los documentos que formen parte del Patrimonio Documental Madrileño. Para concluir, el artículo 104 limita los tipos infractores a “La eliminación de documentos de titularidad pública prescindiendo de lo establecido en los artículos 55, 56 y 86”, que califica de muy grave (apartado 2.c)) y a “La eliminación o todas aquellas actuaciones u omisiones que

*lleven aparejada pérdida, desaparición o daños irreparables a los documentos integrantes del Patrimonio Documental Madrileño”, que califica de muy grave o grave según su naturaleza (apartados 2.a) y 3.a)).*

El **artículo 180** alude a los estudios de investigación y valoración, regulando el contenido mínimo de los formularios de los estudios de identificación y valoración cuya aprobación corresponde a la Comisión de Acceso y Valoración de Documentos.

La Comisión de Acceso y Valoración de Documentos de la Comunidad de Madrid será, de conformidad con el artículo propuesto, responsable de aprobar los formularios de los estudios de identificación y valoración. Esta función que se le atribuye a la Comisión de Acceso y Valoración de Documentos de la Comunidad de Madrid no parece coincidir con las funciones atribuidas a este órgano en el artículo 24 del proyecto de decreto, ni en el artículo 24 de la Ley 6/2023. Al mismo tiempo, en cuanto a los documentos judiciales, el artículo 26.3.b) de la Ley 6/2023 atribuye a la Junta de Expurgo de Documentos Judiciales de la Comunidad de Madrid la confección de un formulario electrónico uniforme en su ámbito.

En otro orden de cuestiones, debe suprimirse del apartado 4.b) el inciso final *“en el plazo de dos meses desde la fecha de aprobación”*, pues la publicación de los formularios y sus acuerdos de aprobación constituyen condición de eficacia de los mismos, sin que proceda establecer plazo al respecto.

El **artículo 181** respeta lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 6/2023, que permite que reglamentariamente y teniendo en cuenta lo establecido en los apartados 1 y 2 de este artículo, se establezca el procedimiento de valoración, selección y eliminación de documentos dentro del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de las atribuciones propias de la Asamblea de Madrid en su ámbito competencial.

El **artículo 182** recoge unas disposiciones generales sobre eliminaciones de documentos sin que se vulnere lo previsto en la Ley 6/2023, con la salvedad en cuanto a la matización hecha a propósito del artículo 179 en cuanto los documentos a los que se aplica. Por su parte, el **artículo 183** se refiere a los muestreos que deberán realizarse en la eliminación de documentos y el **artículo 184** a los procedimientos de valoración y eliminación de documentos judiciales, que remite al Real Decreto 937/2003. No obstante, debe suprimirse la frase final relativa a la aplicación supletoria a los mismos de las disposiciones del capítulo examinado, toda vez que el artículo 54.2 de la Ley 6/2023 no contempla dicha posibilidad ni resulta compatible con las competencias de gestión que posee la Comunidad de Madrid en la materia.

A continuación, la **sección 2ª** establece, junto con el procedimiento de valoración de documentos en el **artículo 185**, los procedimientos de eliminación de documentos en los **artículos 186 y 187** y la destrucción de los documentos en el **artículo 188**.

En lo que respecta al artículo 185, entendemos que el registro de tablas de valoración aprobadas al que se refiere su apartado 1.i) es el regulado en el artículo 189, sugiriéndose la posibilidad de incluir una remisión expresa al mismo. Por su parte, el apartado 1.c) alude al registro de los estudios de identificación y valoración, que parece que también se llevaría en el mismo registro regulado en el artículo 189, a tenor de lo previsto en su apartado 3.b), si bien convendría confirmar este extremo y, en su caso, incluir la correspondiente remisión. En cuanto al apartado 1.g), reiteramos lo señalado a propósito del artículo 180.4.b) acerca de la improcedencia de consignar un plazo de publicación.

En cuanto a los procedimientos de eliminación de los artículos 186 y 187, se omite toda mención -entendemos que procedería en este último- a la Asamblea de Madrid, a diferencia de lo que sucede en el artículo 56.1 de la Ley 6/2023, aun cuando fuera para remitirlo a su régimen específico (como se hace con los documentos de titularidad estatal o judiciales).

En el artículo 186.1, las letras e) y f) parecen más propias de la destrucción de documentos que se regula en el artículo 188, y en la letra h), convendría aclarar si se trata del registro regulado en el artículo 190. En cuanto al apartado 4 de los artículos 185 y 187, resultaría más adecuada su regulación por disposición general.

La **sección 3ª** contempla en sus **artículos 189 y 190** dos nuevos registros -de tablas de valoración y de eliminaciones de documentos- que no se contemplan en la Ley 6/2023.

Respecto de ambos registros, se plantea si no resultaría conveniente contemplar en los mismos la constancia registral de las tablas de valoración y de las eliminaciones desfavorablemente informadas, así como los motivos del rechazo. En el caso de las tablas de valoración desfavorables, podría resultar de utilidad a efectos del segundo dictamen que se prevé en el artículo 185.1.h), mientras que, en las actas de eliminación, el artículo 186.1.h) determina la inscripción de todas ellas, a diferencia de lo que dispone el artículo 190.1, por lo que debería armonizarse la regulación.

El **capítulo IV** “De la Estadística de la Comunidad de Madrid” comprende los artículos 191 a 193. En concreto, el **artículo 191** atiende a lo previsto en el artículo 85 de la Ley 6/2023 en cuanto a la definición y obligaciones relativas a la estadística de archivos de la Comunidad de Madrid.

El **artículo 192** desarrolla el procedimiento de elaboración de la estadística de archivos, disponiendo el apartado 1 que su periodicidad se determinará por la subdirección general competente. Sin embargo, el artículo 85.2 de la Ley 6/2023 establece que *“La Estadística de Archivos de la Comunidad de Madrid quedará integrada dentro de los Planes de Estadística de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26 de la Ley 12/1995, de 21 de abril, teniendo una periodicidad sistemática y una vigencia indefinida, configurándose como una estadística de respuesta obligatoria”*. Y el artículo 26 de la Ley 12/1995, de 21 de abril, de Estadística de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 12/1995), al que expresamente remite el precepto legal transcrito, determina que el Plan de Estadística de

la Comunidad de Madrid tendrá una vigencia de cuatro años (apartado 2) y, como parte de su contenido mínimo, incluirá la periodicidad de las operaciones estadísticas y la unidad o servicio que las realizará (apartado 3.b)). Por otra parte, y en cuanto al apartado 2 del precepto proyectado, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 26.2 de la Ley 12/1995, a cuyo tenor *“La coordinación de la preparación del Plan será competencia de la Consejería de quien dependa el órgano de estadística de la Comunidad de Madrid”*, por lo que la cumplimentación de los datos y forma de remisión corresponderá a la consejería competente en materia de estadística. En consecuencia, deben adaptarse las previsiones de este precepto a las de la Ley 12/1995.

En el apartado 3, debería suprimirse su segundo y último párrafo, que parece amparar el incumplimiento del plazo de tres meses inicialmente conferido, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 39/2015. Por fin, en el apartado 4, debería sustituirse el sustantivo *“falta”* por el de *“infracción”*, observación igualmente extrapolable al apartado 4 del artículo 195.

Estas consideraciones tienen carácter esencial.

En cuanto al **artículo 193**, resulta respetuoso con las previsiones de los artículos 3, 7 y 8 de la Ley 12/1995, debiendo observar igualmente lo dispuesto en su artículo 10 en cuanto a la difusión de la metodología.

Del Directorio de Archivos de la Comunidad de Madrid se ocupa el **capítulo V** del título VI en los artículos 194 a 196. El **artículo 194** se limita esencialmente a reiterar lo prescrito en el artículo 84 de la Ley 6/2023, por lo que convendría reformular dicho artículo o incorporar esta remisión al artículo referido al procedimiento. Este procedimiento se regula en el **artículo 195**, si bien debería precisarse la periodicidad de elaboración y/o actualización del Directorio de Archivos de la Comunidad de Madrid, al exigir el artículo 84.2 de la Ley 6/2023 que su actualización y plazos se establezcan reglamentariamente.

El **artículo 196** responde a lo establecido en el artículo 84.4 de la Ley 6/2023, salvaguardando la normativa en materia de protección de datos personales.

El **capítulo VI** regula el “Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental Madrileño”, estructurándose en tres secciones. Como observación general, existen numerosas previsiones redundantes, que requerirían de una mejor coordinación normativa entre sí. Baste citar, a título de ejemplo, las resoluciones de inclusión de documentos en el inventario, que empiezan contemplándose en el artículo 199, apartados 1.a) y 2 -que detalla sus requisitos-, reiterándose su regulación en el artículo 205 -cuyo apartado 2 regula su contenido mínimo, de forma no coincidente con el anterior-, para posteriormente volverse a regular en el artículo 215, que además requiere que tengan el contenido mínimo de las resoluciones de iniciación del artículo 211, omitiendo en cambio el de los artículos 199 y 205.

Por su parte, el **artículo 199** relaciona una serie de actos sujetos a inscripción. Esa serie se configura como *numerus clausus*, lo que parece no conciliar con la obligación de inscribir todos los actos jurídicos y alteraciones físicas de los documentos referidos que se contempla en el artículo 198.3.

Al mismo tiempo, teniendo en cuenta que este inventario se configura como un registro público administrativo, *ex* artículo 198.2 del Reglamento -que, en consecuencia, tiene por objeto la identificación y publicidad de los bienes inscritos-, podría resultar redundante y desproporcionada la obligación que se contempla en el apartado 2.a) de publicación de todas las resoluciones de inclusión de documentos en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid; previsión que se reitera en el artículo 215.3. De igual modo, la publicidad de las resoluciones de inclusión en el diario oficial podría entrar en colisión, si no se excluyen determinados datos, con la protección de datos personales y el deber de autorización expresa y previa previsto en el artículo 208.3 respecto de los datos registrales relativos a la situación jurídica, valoración económica y localización de los bienes documentales.

Por su parte, los apartados 2.b) y 2.c) podrían refundirse en uno solo.

El **artículo 204**, en su letra a), parece desproporcionado, en cuanto que exige que el director general competente autorice con su firma toda inscripción o anotación preventiva, además de resultar redundante en el caso de las resoluciones de primera inscripción o inclusión de documentos, que son dictadas por ese mismo órgano. A su vez, la mención a que las funciones del artículo 204 podrán ser objeto de delegación resulta innecesaria y prescindible, toda vez que se rige por la normativa básica (artículo 9 de la Ley 40/2015), que no puede ser contravenida.

Por su parte, el **artículo 207**, apartado 1, requiere la apertura de una hoja registral individual por cada documento, lo que, además de poder resultar excesivo en el caso de conjuntos o fondos documentales, entra en contradicción con lo dispuesto en los artículos 199.2.d), 211.1.d) y 217.2, que precisamente permiten la inscripción de forma singular o como archivo, fondo documental o colección.

Cabe advertir, en aras de la salvaguarda del principio de seguridad jurídica, de la necesidad de aclarar el concepto de “bien documental”, sugiriéndose su inclusión en el artículo 3 del proyecto titulado definiciones y conceptos básicos.

El apartado 2 de este mismo artículo debería detallar los datos “relevantes” para extender una nota marginal o, al menos, los criterios orientativos. Y en el apartado 3 se establece el principio de tracto sucesivo, pero no se regula la posibilidad de reanudación del tracto interrumpido.

En el **artículo 208**, apartado 4, no se comprende la diferencia entre la nota simple y la copia simple.

Existe una errata en el apartado 2.b) del **artículo 209** en cuanto a la remisión a los artículos 209 a 214, que debe ser sustituida por la de los artículos 210 a 217. Por su parte, los apartados 2.a) y 2.c) podrían refundirse en uno solo.

El **artículo 210**, en su apartado 2.b), establece un plazo de duración del procedimiento, en caso de iniciarse a instancia de terceros, de seis meses, que contraviene el plazo máximo de doce meses previsto en el artículo 82.1 de la Ley 6/2023 así como en el artículo 214.1 del Reglamento, por lo que debe rectificarse. Además, no pueden existir plazos de duración diferentes de un mismo procedimiento en función de su forma de iniciación, sin perjuicio de las diferencias en la determinación del *dies a quo* y de los efectos del silencio (artículos 21, 24 y 25 de la Ley 39/2015).

El **artículo 212** regula un trámite de información pública y consultas, como si se tratase del procedimiento de elaboración de una disposición general, que a todas luces parece excesivo y desproporcionado respecto de cualquier documento, y que no se contempla en la Ley 6/2023, cuyo artículo 82.3 solo exige la audiencia a los interesados, en consonancia con la regulación del procedimiento administrativo común. Asimismo, el examen del expediente por cualquier persona podría afectar a los datos protegidos que obrasen en el expediente.

El **artículo 213**, en su apartado 2, atribuye a la subdirección general competente determinados derechos de explotación sobre los bienes con anterioridad a la resolución del procedimiento de inclusión, lo que resulta improcedente. A mayor abundamiento, la inscripción en el Inventario no debería implicar, *per se*, la atribución de derechos de propiedad intelectual sobre los documentos, al tratarse simplemente de un registro público.

En cuanto al **artículo 215**, además de lo ya señalado en cuanto al deber de coordinación de su apartado 2 con los artículos 199 y 205 y la inconveniencia de publicar las resoluciones en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, como se exige en el

apartado 3, debería suprimirse en el apartado 1 el inciso “*mediante Resolución*”, pues resulta redundante con la posterior referencia a “*la resolución de inclusión de un bien documental (...)*”.

Los **artículos 202 y 216** resultan prescindibles y deben eliminarse, al limitarse a reiterar lo ya dispuesto en los artículos 199.2.a), 204.d) y 214 y 215.3 del Reglamento. También debe suprimirse el apartado 3 del **artículo 217**, que reitera lo señalado en su apartado 1.

Las consideraciones relativas a este capítulo tienen carácter esencial.

Por último, el **capítulo VII** del título VI se titula “Del enriquecimiento y de las medidas de fomento del Patrimonio Documental Madrileño” y en sus **artículos 218 y 219** desarrolla las medidas de protección y de promoción del Patrimonio Documental Madrileño sin contravención jurídica alguna. En todo caso, las convocatorias de ayudas y subvenciones que se realicen al amparo de lo previsto en el artículo 219.2, cuyos destinatarios dicho precepto circunscribe a las personas físicas o jurídicas sin ánimo de lucro, habrán de sujetarse a la normativa en materia de subvenciones, por lo que podría incluirse una mención al respecto.

El **título VII**, rubricado “De los medios económicos y materiales y del personal de los archivos integrantes del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid y de la formación”, se estructura en dos capítulos. El **capítulo I** sobre el personal de los archivos y de la formación se divide en tres secciones.

En el **artículo 221**, apartado 3, se contempla la emisión de un informe preceptivo por parte de la Comunidad de Madrid a las bases y temarios de los procesos selectivos que pudieran convocar las distintas Administraciones Públicas sometidas al ámbito de aplicación del Reglamento. A estos efectos debe tenerse en cuenta que, en virtud de su autonomía organizativa, el artículo 90.1 de la LBRL atribuye a las corporaciones locales la aprobación anual de su plantilla, a lo que el artículo 100 añade que “*Es competencia de*

*cada Corporación local la selección de los funcionarios con la excepción de los funcionarios con habilitación de carácter nacional”, sin perjuicio de la normativa básica que pueda dictar el Estado, entre otros, en relación con “Las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección y formación de tales funcionarios”.*

A pesar de ello, puntualiza el precepto proyectado que el informe preceptivo habrá de solicitarse para garantizar el cumplimiento de las prescripciones del artículo 57.3 de la Ley 6/2023, dictadas al amparo de la competencia autonómica en materia de archivos. Al mismo tiempo, existen otras normas sectoriales que contemplan la emisión de informes análogos, como sucede, en materia de policías locales, con el artículo 20.2.d) de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid. Desde esta perspectiva, y teniendo en cuenta que no se prevé su carácter vinculante (artículo 80.1 de la Ley 39/2015), puede considerarse admisible el informe contemplado.

Desde el punto de vista formal, existe una errata en el apartado 1 del artículo 221 (cuando se alude a *“los criterios mínimos establecidas”*), e igualmente convendría eliminar la redundancia en su apartado 3 (*“Con el objeto de dar cumplimiento a la obligación de vigilancia del cumplimiento”*).

Por su parte, en el **artículo 222**, el apartado 3.c) debería aludir a órganos, en lugar de organismos, en consonancia con la denominación empleada por la Ley 40/2015 para referirse a los órganos o unidades administrativas integrantes de la Administración territorial de la Comunidad de Madrid (artículo 5 y concordantes), por oposición a los organismos integrantes de la Administración institucional con personalidad jurídica diferenciada (capítulo III del título I).

El **capítulo II** “De los edificios e instalaciones y los medios económicos y materiales de los archivos” comprende los artículos 227 a 229.

El **artículo 227** atribuye la competencia para la aprobación de las normas de conservación y seguridad de los edificios, locales e instalaciones de los archivos al titular de la consejería competente en la materia. El apartado 2 de este artículo relaciona el contenido mínimo que deben contener las normas de conservación y seguridad, reproduciendo en gran medida lo dispuesto en la Ley 6/2023.

Siendo así, podría resultar más coherente remitirse directamente a los requisitos de la Ley 6/2023 para la necesaria aprobación por orden de la persona titular de la consejería competente de las recomendaciones y normas de carácter técnico – archivístico sobre los edificios, locales, instalaciones y equipamiento que deberán seguirse en los archivos que formen parte del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid, sin necesidad de incorporar la relación de prescripciones del apartado 2 de ese artículo 227.

Por otra parte, la necesidad de contar con un repositorio de documentos y expedientes electrónicos que se contempla en el apartado 2.f) no constituye un requisito de conservación y seguridad de los edificios, locales e instalaciones, por lo que no resulta la ubicación sistemática más adecuada a tal fin.

El **artículo 228** reconoce la posibilidad de que los espacios de los archivos con posibilidad de uso público puedan ser cedidos, previa autorización del correspondiente archivo y/o devengo de la tasa o precio correspondiente, para su utilización y aprovechamiento temporal y privativo por parte de terceras personas.

En primer lugar, debe revisarse la congruencia de esta previsión con lo dispuesto en los artículos 93.2 de la Ley 6/2023 y 227.2.d), que afectan los edificios e instalaciones de los archivos públicos *“exclusivamente para el ejercicio y desarrollo de las competencias en materia de archivos, gestión de documentos y patrimonio documental, no pudiendo destinarse a otros usos y funciones”*.

En segundo lugar, y en cuanto resulten compatibles con tales usos y funciones, estas cesiones deberán efectuarse en estricto cumplimiento con la normativa patrimonial de la Comunidad de Madrid, por lo que así deberá constar en la norma propuesta. Este extremo se analizará con mayor profundidad en el comentario realizado a la disposición adicional segunda, a la que expresamente se remite el apartado 2 de este precepto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por lo demás, debe suprimirse la doble conjunción “y/o” del apartado 1, por resultar una fórmula impropia de un texto normativo, susceptible de generar inseguridad jurídica, cuando el uso común especial o el uso privativo del dominio público se encuentra siempre sujeto a concesión o autorización administrativa. Por ello, sería más apropiado emplear la fórmula “*previa autorización y, en su caso, devengo de la tasa correspondiente*”.

En lo que atañe a la **parte final** del proyecto de decreto, la **disposición adicional primera** se refiere a los Planes Estratégicos de Archivos y Gestión Documental de la Comunidad de Madrid de conformidad con la disposición adicional decimotercera de la Ley 6/2023.

Hay que advertir, en primer lugar, que la Ley 6/2023 prevé un Plan Cuatrienal de Archivos de la Comunidad de Madrid, por lo que no se entiende que la disposición adicional primera del proyecto de decreto establezca que cada seis años la consejería competente en materia de archivos, gestión de documentos y patrimonio documental haya de elevar un Plan Estratégico de Archivos y Gestión Documental de la Comunidad de Madrid para aprobación por parte del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otro lado, teniendo en cuenta las directrices 35 y 39 y el uso restrictivo de las disposiciones adicionales que ha de realizarse, resultaría más adecuado que la regulación de los planes estratégicos figurase en la parte dispositiva del proyecto -máxime cuando,

atendiendo a lo que se dirá a propósito de la disposición adicional segunda, esta disposición primera pasaría a ser la única del texto, pudiendo integrarse en su articulado.

El “Procedimiento para la gestión de licencias y/o autorizaciones en materia de cesión de uso de imágenes de documentos y documentos audiovisuales en soporte digital y de utilización y aprovechamiento de los espacios de los archivos dependientes de la Dirección General competente en materia de Archivos, Gestión de Documentos y Patrimonio Documental, o gestionados por ésta” se recoge en la **disposición adicional segunda**. Esta disposición es excesivamente larga y compleja, regulando dos materias distintas que se encuentran sometidas a un régimen jurídico diferente, por lo que deberían regularse de forma diferenciada:

(i) Así, por un lado, se ocupa de la utilización y aprovechamiento de los espacios de los archivos para grabaciones y celebración de eventos, actos y cursos, que habrá de sujetarse a las prescripciones de la normativa sobre patrimonio de las Administraciones Públicas.

(ii) Y, por otro lado, se refiere a la cesión de uso de imágenes de documentos y documentos audiovisuales en soporte digital, que se regirá adicionalmente por la normativa en materia de propiedad intelectual.

En el supuesto (i), su regulación debería integrarse en el artículo 228. Dentro de este, debería revisarse la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones de uso de los bienes que, teniendo la condición de demaniales, corresponderá al órgano competente, atendiendo a las reglas establecidas en los artículos 28 y siguientes de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid. A mayor abundamiento, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley 40/2015 en relación con el artículo 48 de la Ley 1/1983, no parece posible que la competencia para el otorgamiento de autorizaciones se atribuya “a cada archivo”, al no tener estos la condición de órganos administrativos. Para concluir, en este caso no resulta adecuado hablar de licencias, sino de autorizaciones, y tampoco de gestión, sino de otorgamiento o concesión de las mismas.

En el supuesto (ii), su regulación podría integrarse en los artículos 123 y 124, que se ocupan de las reproducciones y cesiones de uso de documentos.

Abundando en la cuestión competencial, al igual que sucede con las autorizaciones de uso de los archivos, tampoco en el caso de los documentos procede atribuir su otorgamiento a cada archivo, como se establece en su apartado 2, así como en el artículo 123.2.

Adicionalmente, este apartado entra en contradicción con el apartado 4, en el que se confiere la competencia “*indistintamente*” a los titulares de la dirección general o subdirección general competentes en materia de archivos. En ningún caso resulta admisible atribuir la competencia de forma indistinta a dos órganos diferentes pues, como dispone el artículo 8.1 de la Ley 40/2015, “*La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes*”. Por tanto, deberá atribuirse a un solo órgano, sin perjuicio de la posibilidad ulterior de delegación o avocación.

Por último, en cuanto al apartado 3, resultaría más adecuada su supresión o, en su caso, una remisión genérica a las disposiciones aplicables, contenidas en el Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid. A mayor abundamiento, la enumeración que se hace es incompleta, pues se omite la tasa 108.1.

Estas consideraciones tienen carácter esencial.

En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

## CONCLUSIÓN

El «Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el reglamento del sistema de archivos de la Comunidad de Madrid y de desarrollo de la Ley 6/2023, de 30 de marzo, de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid», merece el parecer favorable de esta Abogacía General, una vez atendidas las consideraciones de carácter esencial formuladas y sin perjuicio de las restantes observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en la  
Consejería de Cultura, Turismo y Deporte**

**Mar González Priego**

**El Subdirector General de lo Consultivo**

**Francisco A. Bravo Virumbrales**

## **CONFORME**

**El Abogado General de la Comunidad de Madrid**

**Fernando Muñoz Ezquerro**

**SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE CULTURA,  
TURISMO Y DEPORTE.**